

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES DÉVELOPPEMENTS
DES
INSTITUTIONS POLITIQUES
DE LA CHINE

DEPUIS L'ÉTABLISSEMENT DE LA RÉPUBLIQUE (1912)

JUSQU'A NOS JOURS (1925)

(ÉTUDE D'HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE ET DE DROIT COMPARÉ)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

ÈS SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue le jeudi 4 février 1926, à 2 heures

PAR

CHEN WAN LI

Président : M. GIDEL, professeur

Suffragants : { MM. JACQUELIN, professeur
 ROLLAND, professeur

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

—
1926

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES DÉVELOPPEMENTS
DES
INSTITUTIONS POLITIQUES
DE LA CHINE

DEPUIS L'ÉTABLISSEMENT DE LA RÉPUBLIQUE (1912)

JUSQU'A NOS JOURS (1925)

(ÉTUDE D'HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE ET DE DROIT COMPARÉ)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

ÈS SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue le jeudi 4 février 1926, à 2 heures

PAR

CHEN WAN LI

Président : M. GIDEL, professeur

Suffrageants : { MM. JACQUELIN, professeur
 ROLLAND, professeur

PARIS

JOUVE & C^o, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1926

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



AVANT-PROPOS

Avant d'aborder notre sujet, nous devons dire quelques mots des événements politiques qui se sont déroulés depuis l'établissement de la République chinoise et qui ont certains rapports directs avec notre étude.

Après la Révolution qui éclata le 10 octobre 1911, les représentants des provinces indépendantes se réunirent à Nankin, le 20 décembre 1911; ils proclamèrent la république, élirent le Dr Sun-Ya-Sen comme le Président provisoire et se constituèrent en Conseil national qui était un Parlement provisoire, composé d'une Chambre unique.

La première tâche du Conseil national fut de procéder à l'élaboration d'une Constitution provisoire; elle fut promulguée le 15 mars 1912. Le 12 février 1912, l'Empereur mandchou abdiqua. Peu après, le Dr Sun-Ya-Sen résigna ses fonctions pour céder la place à Yuan-Chi-Kai, premier ministre de la dynastie défunte et négociateur de l'abdication, qui fut immédiatement élu par le Conseil national.

Aux termes de l'article 53 de la Constitution provi-

soire, un Parlement régulier devait être convoqué dans les dix mois après l'entrée en vigueur de ladite Constitution et les lois sur l'organisation et l'élection du Parlement devaient être élaborées par le Conseil national. Ces lois furent publiées le 10 août 1912; puis le Parlement, composé des deux Chambres, fut convoqué le 5 avril 1913 et prit la place du Conseil national.

Ce Parlement, en vertu de l'article 54 de la Constitution provisoire, a été investi du pouvoir constituant, chargé de faire la Constitution définitive et, en effet, un projet de Constitution, qu'on appelle le projet du Temple du Ciel, fut élaboré par la commission de rédaction siégeant au temple du Ciel. Mais, en raison du temps assez long que le vote de la Constitution entière devait exiger, et en vue de faire cesser le plus tôt possible le Gouvernement provisoire, on décida que le Chapitre relatif à l'élection du Président serait voté en premier lieu : une loi sur l'élection du Président fit en conséquence promulguée le 5 octobre 1913 et aussitôt le Parlement élit le Président provisoire Yuan-Chi-Kai comme Président définitif, sous la pression et les manœuvres de ce dernier.

Dès l'ouverture de la première session, le Parlement entra immédiatement en conflit avec le Président Yuan-Chi-Kai. Celui-ci, après avoir réussi à se faire élire président définitif par le Parlement, n'hésita plus à s'en débarrasser. Ce fut le Coup d'Etat du 12 janvier 1914.

Alors un comité, soi-disant constituant, composé des partisans du Président Yuan-Chi-Kai, procéda à la révi-

sion de la Constitution provisoire et une nouvelle Constitution provisoire fut promulguée le 1^{er} mai 1914.

Sous sa dictature, le Président Yuan-Chi-Kai n'a jamais convoqué un Parlement, bien qu'une assemblée législative (Chambre unique) ait été prévue dans la nouvelle Constitution provisoire. Il travaillait systématiquement et méthodiquement à la restauration de la monarchie à son profit. Devant la résistance des provinces qui proclamèrent leur indépendance vis-à-vis du Gouvernement central, il échoua et mourut subitement le 6 juin 1916. Le vice-président Li-Yuen-Houng lui succéda.

Aussitôt le Président Li-Yuen-Houng décréta l'abolition de la nouvelle Constitution provisoire de 1914, considérée comme Constitution bâtarde et il remit en vigueur la Constitution provisoire de 1912, qui a par suite régi notre pays jusqu'en 1923. Et en même temps, le Parlement illégalement dissous par le dictateur Yuan-Chi-Kai (illégalement parce que d'après la Constitution provisoire de 1912, le Président n'a pas le droit de dissolution) fut rappelé; il reprit alors la discussion, interrompue par la dissolution, du projet de Constitution définitive.

En novembre 1916, un conflit aigu s'éleva entre le Parlement et le Président du Conseil Tuan-Tche-Jouei, en apparence, au sujet de la guerre à l'Allemagne. Le Parlement, sans s'opposer, au fond, au projet de déclaration de guerre, l'ajourna et refusa d'entrer en relations avec le Président du Conseil. Mais celui-ci ne se

retira pas. Ce conflit dura plusieurs mois. Finalement le Président Li-Yuen-Houng révoqua de son autorité le Président du Conseil. Immédiatement fut déclenché un orage : des généraux, partisans du Président du Conseil, déclarèrent que l'acte du Président était illégal parce qu'il n'avait pas été contresigné par le Président du Conseil et ils réclamèrent en conséquence la dissolution du Parlement. Le Président dut céder et le Parlement fut pour la deuxième fois dissous (juin 1917).

Le Général Tchang-Hsiung, profitant de la crise ministérielle, tenta un Coup d'Etat le 1^{er} juillet 1917, pour remettre l'ex-empereur manchou sur le trône. Le Président Li-Yuen-Houng dut abandonner ses fonctions et se réfugia au quartier des légations étrangères. Cette restauration fut vite étouffée par les troupes des généraux républicains, à la tête desquelles se trouva Tuan-Tche-Jouei.

Le vice-président Fong-Kouo-Tchang fut alors appelé à la présidence et Tuan-Tche-Jouei, ancien Président du conseil, revint au pouvoir. Le Gouvernement nomma un conseil pour procéder à la modification de la loi organique du Parlement, des lois sur l'élection du Sénat et de celles sur l'élection de la Chambre des députés du 10 octobre 1912; les nouvelles lois électorales furent publiées le 17 février 1918 et l'élection du nouveau Parlement eut lieu selon ces nouvelles lois. Ce fut ce nouveau Parlement qui élit le Président Hsu-Chi-Tchang (4 septembre 1916).

Après les évènements de Septembre 1922 (guerre entre

les généraux), le Président Hsu-Che-Tchang démissionna, et l'ancien Président Li-Yuen-Houng fut rappelé à la présidence. Son premier acte fut de dissoudre le nouveau Parlement, issu de lois électorales illégalement élaborées et de restaurer l'ancien Parlement qu'il avait dissous lui-même en 1917 sous la pression des généraux. Celui-ci s'est aussitôt remis au vote du projet de la Constitution définitive, interrompu par la deuxième dissolution. Il a achevé son œuvre en octobre 1923; elle fut publiée le 10 octobre de la même année.

Entre temps, l'ascendant du général Tsao-Kuon avait atteint son point culminant; sous la pression des lieutenants de ce dernier, le Président Li-Yuen-Houng dut démissionner, et en effet le Parlement manœuvré et corrompu par les partisans du général Tsao-Kuon, porta ce dernier à la présidence le 10 octobre 1923.

Vers la fin de l'année 1924 le gouvernement du Président Tsao-Kuon fut renversé à son tour, à la suite d'un Coup d'Etat réalisé par le Général Fong-Yu-Hsiang, et il fut remplacé par un gouvernement provisoire, sous forme de directoire, présidé par Tuan-Tche-Jouei.

Par le décret du 24 avril 1925, la Constitution de 1923 fut, à son tour, abolie. On a voulu faire œuvre nouvelle, et le Gouvernement a ordonné aux provinces de procéder à l'élection de délégués pour constituer une Assemblée nationale. A l'heure où nous écrivons ces lignes, cette entreprise grandiose n'a pas encore réussi. Souhaitons que notre pays puisse bientôt sortir de ce chaos politique.

10 LES INSTITUTIONS POLITIQUES DE LA CHINE

Au seuil de notre thèse, nous tenons à exprimer notre reconnaissance profonde et respectueuse à M. le Professeur Gidel qui nous a donné de précieux conseils et a bien voulu présider notre thèse.

LES DÉVELOPPEMENTS
DES
INSTITUTIONS POLITIQUES
DE LA CHINE

DEPUIS L'ÉTABLISSEMENT DE LA RÉPUBLIQUE (1912)
JUSQU'A NOS JOURS (1925)
(ÉTUDE D'HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE ET DE DROIT COMPARÉ)

INTRODUCTION

LA REVOLUTION DE 1911
ET L'ÉTABLISSEMENT DE LA RÉPUBLIQUE

La Chine ayant une histoire vieille de cinq mille ans, comptant vingt-six dynasties dont la dernière est manchoue, vivait toujours sous la monarchie absolue. Parmi de nombreuses causes, celle qu'il importe le plus de remarquer, c'est que presque toute la littérature classique chinoise est imprégnée de la théorie du droit divin, sauf la doctrine de Mencius, le plus libéral parmi les disciples de Confucius, qui préconise la légitimité de la révolution et qui fait l'apologie du tyrannicide. « Lorsque le prince, disait-il, gouverne dans l'intérêt du peuple, il est notre roi; si, au contraire, il fait du mal au peuple, il est notre

ennemi. Quand on tue un tyran, ce n'est point tuer un roi, mais tuer un ennemi. »

Pourtant, la conception du droit divin chinois n'est vraiment pas absolutiste. D'après lui, le roi est fils du Ciel et le représentant de Dieu. Mais puisque Dieu aime toujours le peuple, sa volonté correspond à celle du peuple; le roi doit agir en se conformant directement à la volonté de Dieu et indirectement à celle du peuple. Cette doctrine paraît donc assez libérale.

Cependant, la Chine n'a jamais connu les institutions de limitation du pouvoir royal; le sort du pays dépend uniquement de la valeur intellectuelle et morale du roi et du choix de ses ministres. Lorsqu'une dynastie devient de plus en plus despotique et insupportable, le peuple n'a d'autre recours qu'à la révolution; c'est le rythme presque invariable, de dynastie en dynastie, de notre histoire politique sous l'ancien régime.

Dès le dernier quart du ^{xix}^e siècle, le peuple chinois commença à se réveiller, notamment après sa défaite dans la guerre sino-japonaise (1894-1895). D'abord, il se rendait parfaitement compte, que, s'il s'attachait obstinément à son régime suranné et ne savait pas se moderniser, il ne pourrait jamais résister à l'agression des puissances étrangères devenues toujours plus menaçantes et ambitieuses. Puis, mise en contact avec la civilisation occidentale, la vieille conception s'ébranlait, les nouvelles idées se propageaient parmi les intellectuels, surtout dans le milieu des étudiants. Déjà les jeunes gens se rendaient en masse aux pays étrangers, notam-

ment au Japon, pour faire les études modernes. A leur retour, les uns préconisaient des réformes plus ou moins radicales, les autres devenaient révolutionnaires. Les théories de Rousseau, et de Montesquieu pénétraient particulièrement dans l'esprit de la jeunesse chinoise. Enfin, la Dynastie mandchoue, dont le prestige était déjà en décroissance après la révolte de T'ai-Pine, affaiblie encore par les défaites subies dans les guerres étrangères successives, et corrompue durant le long règne de l'Impératrice Tseu-Hi, restait hostile aux réformes. Après l'échec des tentatives des réformateurs Kang-You-Wei et Liang-Chi-Tcheao, le peuple Chinois réclamait sans cesse des réformes. Devant la véhémence de ce mouvement, un Edit impérial fut promulgué en 1906, promettant d'établir le gouvernement constitutionnel dans un délai de neuf ans. Mais le peuple chinois n'avait pas beaucoup de confiance dans cette promesse faite par l'Impératrice trop connue par sa fourberie, toujours entourée des courtisans mandchous corrompus et jaloux de leurs privilèges séculaires. Ainsi le mouvement révolutionnaire gagnait rapidement du terrain. Voilà les causes profondes de la révolution.

Le 10 octobre 1911, une révolte éclata à Ou-Chang, chef-lieu de la province de Hou-Pei. Grâce aux fausses nouvelles des succès des révolutionnaires, en peu de temps, la plupart des provinces se déclarèrent indépendantes. Le 29 décembre, les représentants des provinces révoltées se réunissant à Nankin, proclamèrent la République et élirent le Dr Sun-Ya-Sen comme président

provisoire. Le 12 février 1912, l'abdication de l'Empereur Suan-Tong fut signée après la laborieuse négociation qui aboutit au fameux traitement de faveur accordé à la famille impériale mandchoue. Ainsi s'écroulait la dernière des vingt-six dynasties de la Chine et une nouvelle histoire politique commençait.

Bien avant la Révolution, une polémique s'était engagée entre les réformistes et les révolutionnaires. Les premiers, dits, « Constitutionnistes », dont les chefs étaient Kang-You-Wei et Liang-Chi-Tcheao, estimaient que, étant donné le manque de l'éducation politique du peuple Chinois, il serait prématuré d'établir une République, qu'au lieu de recourir à une révolution désastreuse, il vaudrait mieux conserver la Dynastie mandchoue en établissant une monarchie constitutionnelle modelée sur le gouvernement anglais ou belge.

Les seconds, partisans de la Tong-Ming-Houei, société révolutionnaire organisée et dirigée par le Dr Sun-Ya-Sen, soutenaient que toute promesse faite par la Dynastie mandchoue n'était qu'une fourberie. « Dire qu'on espère réaliser la fusion des divers éléments de l'empire par un gouvernement constitutionnel est un vain mot. Quand la racine est pourrie, peut-on croire que l'arbre va croître et prospérer? » Ils voulaient à tout prix faire une révolution.

Dès l'établissement de la République, Liang-Chi-Tcheao, alors chef du parti républicain modéré, formé principalement des partisans « constitutionnistes », poussait, en voyant l'enthousiasme exagéré des révolution-

naires, un puissant cri d'alarme : « Détruire est facile ; reconstruire est bien plus difficile. On ne pourrait bâtir une maison sans un fondement solide. Je crains que cette maison ne s'écroule ; il faut réunir tous nos efforts pour la maintenir. » Hélas ! les événements de ces douze dernières années en Chine semblent bien justifier ces paroles prophétiques.

Quoi qu'il en soit, la forme républicaine du gouvernement chinois est un fait accompli. Nulle monarchie ne sera plus possible. La tentative du Président Yuan-Chi-Kai, qui, voulant imiter le Prince Napoléon, prétendait rétablir l'empire à son profit, échoua en 1916. Et la restauration de l'ex-Empereur Siuan-Tong, tentée en 1917 par le général Tchang-Hsiung, n'était qu'une éphémère réapparition.

Seulement, pour édifier solidement une République bien digne de ce nom, la tâche sera longue. La France elle-même, après la Révolution de 1789, a traversé tant de vicissitudes politiques qu'il lui a fallu attendre jusqu'en 1875 pour que les institutions républicaines pussent être définitivement établies. Alors comment la Chine pourrait-elle achever sa construction politique en peu d'années ? D'autant plus que notre pays a une lourde tradition millénaire et un territoire infiniment étendu ; il faut faire l'éducation civique du peuple, il faut réorganiser et moderniser le pays politiquement et matériellement ; en un mot il faut encore du temps.

Devant la jeune République chinoise, il y a deux grandes sœurs avancées — la République française et la

République américaine — dont les institutions politiques peuvent lui servir de guides. Et après la guerre une troisième a surgi, la République allemande, qui peut aussi influencer, dans une certaine mesure, notre organisation politique. Mais tout système, bien qu'il soit bon pour un pays, ne pourrait s'implanter dans un autre sans modifications ou déformations; car chaque pays a sa structure propre; il faut adapter les institutions au milieu.

C'est ainsi qu'en Chine nous avons vu tant de changements politiques en si peu de temps : c'est une période de grandes transformations et de tâtonnements et jusqu'ici elle est encore dans la phase des oscillations. De nombreuses idées nouvelles se font jour. Seules les expériences pourront nous montrer lesquelles seraient les mieux adaptées en Chine. Sans vouloir nous livrer à une entreprise purement spéculative, nous nous proposerons d'étudier les institutions politiques depuis l'établissement de la République jusqu'à nos jours, d'après les données fournies principalement par nos trois constitutions successives (constitution provisoire du 11 mars 1912, constitution provisoire du 1^{er} mai 1914 et constitution du 10 octobre 1923), en les comparant aux institutions républicaines des autres pays; ce qui paraît susceptible de mieux mettre en lumière les phénomènes politiques particuliers à la Chine, et en même temps de constituer un chapitre de l'histoire politique de la Chine; de cette manière on pourra plus facilement entrevoir son orientation dans un avenir prochain.

CHAPITRE PREMIER

LE PRÉSIDENT

SECTION I

ELECTION DU PRÉSIDENT

Dans les Etats républicains, la nomination du chef de l'Etat peut s'opérer par deux modes opposés : ou l'élection par le peuple, ou l'élection par le corps législatif.

En faveur du premier système, on fait valoir deux arguments. D'abord, au nom des principes de la souveraineté du peuple et de la séparation des pouvoirs, on dit que le pouvoir exécutif, étant une manifestation distincte de la souveraineté nationale, doit tenir de la nation elle-même son institution et son investiture. « Enlever au peuple, disait Lamartine, la nomination de son premier représentant, c'est lui dire : nous enlevons ta part de souveraineté après l'avoir proclamée (1). » Puis, du fait que le président est élu par le corps législatif, il tomberait inévitablement dans l'état de dépendance. Comme Tocqueville disait : « Privé de cette force

1. Guéry, *le Président de la seconde République*. Thèse, 1906, p. 55.

— l'élection populaire — le président serait bientôt l'esclave de l'assemblée. On arriverait au système de la convention purement et simplement. » (1). De son côté, M. Barthelémy écrit qu'« à supposer qu'un Président de la République n'ambitionne pas la réélection, qu'il ne connaisse pas la crainte et l'intérêt, il sera toujours soumis à la majorité des chambres par les liens de la reconnaissance » (2). Ce serait « une loi générale de la vie constitutionnelle que la créature se trouve entraînée au créateur » d'après l'affirmation de M. Redslob (3).

Contre le premier argument, on objecte que le peuple souverain, n'ayant qu'une seule volonté, ne peut avoir qu'un seul représentant et qu'il ne peut donc confier son pouvoir souverain à deux organes différents. Lorsque le corps législatif, seul représentant qualifié du peuple, élit le titulaire du pouvoir exécutif, il fait tout simplement « fonction d'assemblée électorale au nom de la nation », d'après l'expression même de la constitution de l'An III. Au surplus, le principe de la séparation des pouvoirs ne s'oppose point à ce que la constitution charge le titulaire de l'un des pouvoirs d'élire le titulaire d'un autre pouvoir. Car l'organe créé ne dépend pas nécessairement de l'organe de création.

Quant au second argument, savoir que la nomination

1. Guéry, *le Président de la seconde République*. Thèse 1906. p. 55.

2. Barthelémy, *le Rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, 1907. p. 655.

3. Redslob, *le Régime parlementaire*, 1924. p. 169.

du président par le corps législatif aboutit à l'état de dépendance du premier, certes, il contient une grande part de vérité. Mais, à notre avis, la puissance réelle du président dépend beaucoup plus du mécanisme du gouvernement que du mode de son élection. Si, par hypothèse, en France, on adoptait le régime du gouvernement présidentiel, le président français pourrait exercer effectivement ses pouvoirs tirés de la constitution, à l'égal du pouvoir législatif, aussi bien que le président des Etats-Unis. Inversement, si le président des Etats-Unis, élu par le peuple, était sous le régime parlementaire, peut-être son rôle ne serait-il pas moins effacé que celui du président français. D'ailleurs, les circonstances et les précédents ont contribué beaucoup à l'affaiblissement de l'autorité de ce dernier. Comme M. Barthélemy l'écrit très justement, « la présidence américaine a été grandie par Washington; la présidence française a été diminuée par Mac-Mahon et Grévy » (1). Donc l'inertie du président français n'est pas tout à fait due à son mode d'élection.

Quoiqu'il en soit, un président fort n'est pas un régime très désirable. Faire élire le président par le peuple, cela lui donnerait une force trop grande et présenterait un danger pour le pouvoir législatif et pour les libertés publiques. M. Esmein a écrit : « Outre que le suffrage universel, influencé et entraîné par une popularité momentanée, peut aisément faire de mauvais

1. Barthélemy, *le Gouvernement de la France*, p. 94.

choix, le résultat inévitable du système est de mettre en présence un corps législatif dont les divers membres sont bien en droit les représentants de la nation entière, mais sont en fait des élus d'une seule circonscription électorale, — et un magistrat qui est, en droit comme en fait, l'élu de la nation entière. Soutenu par les millions de suffrages qui, dans un grand pays, se sont réunis sur son nom, possédant ainsi la force que donne l'opinion, il peut facilement être tenté de tourner, au besoin, contre les autres pouvoirs, la force matérielle que la constitution a mise entre ses mains. Il paraît donc plus sage de faire élire par le corps législatif le titulaire du pouvoir exécutif » (1).

En France, l'expérience de l'élection du président par le peuple a été faite en 1848, il en est résulté le coup d'Etat du 2 décembre 1851, fait par le Prince Napoléon, président de la République, élu au suffrage direct et universel. C'est pourquoi l'assemblée nationale de 1875, effrayée par l'expérience faite, conféra la nomination du président aux Chambres.

Mais on peut se demander pourquoi, *aux Etats-Unis*, la nomination du président faite par le suffrage populaire n'engendre pas de pareil danger. Tous les auteurs constatent qu'il y a à cela des causes spéciales : les principales résident dans le respect de la loi qui caractérise la race anglo-saxonne, et dans le cadre fédéral de la République américaine où le pouvoir du gouvernement fédéral est

1. Esmein, *Traité de droit constitutionnel*, t. II, p. 40.

constitutionnellement limité par les compétences des Etats particuliers. « Toute tentative de coup d'Etat réalisable dans un pays fortement centralisé, avec une armée prétorienne, serait en Amérique condamnée à un échec certain et les citoyens de la libre Amérique n'ont rien à redouter à cet égard (1). »

En Allemagne, d'après la constitution de Weimar, le président est élu par le peuple allemand tout entier (art. 41). Par conséquent, président et Reichstag sortent de la même source. Sans doute la constituante allemande a voulu créer, dans les cadres généraux du régime parlementaire, un président fort (2). Mais on pourrait bien douter que ce système puisse fonctionner sans danger pour la République allemande, d'autant plus que le peuple allemand, imprégné du monarchisme et accoutumé à l'obéissance docile, se prêterait aisément à la dictature ou à une restauration de l'Empire.

En Chine, dès le début, personne n'a pensé à faire élire le président par le suffrage populaire. Cela tient à plusieurs raisons. D'abord le territoire de la Chine est tellement étendu et ses communications sont si défectueuses qu'il est matériellement impossible, du moins pour maintenant, d'adopter ce système. D'autre part, la majeure partie du peuple Chinois est encore indifférente aux

1. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. II, p. 624. — Esmein, *op. cit.*, t. II, p. 41. — Bryce, *La République Américaine*, t. I, p. 64.

2. Brunet, *la Constitution allemande du 11 octobre 1919*, p. 183 et 195.

affaires publiques, et les partis politiques, qui ne possèdent pas une forte organisation, sont incapables de diriger la campagne présidentielle. Si, dans cet état de choses, on essayait de faire l'élection du président par le peuple, non seulement ce système engendrerait des fraudes électorales et favoriserait l'ambitieux, mais encore on serait inévitablement conduit à la pratique des candidats officiels, parce que les paysans n'agissent pas en pleine connaissance de causes et ignorent même souvent les noms des candidats à la présidence.

Enfin, nos constituants, inspirés des mêmes idées que celles des Conventionnels, considèrent le corps législatif comme le seul représentant du peuple incarnant en quelque sorte la souveraineté nationale; ils n'ont jamais voulu un président fort à l'égal du corps législatif. Du reste, dans un pays comme la Chine où, depuis des milliers d'années, l'absolutisme était profondément enraciné, il est particulièrement à craindre qu'un président fort ne tarde pas à devenir un dictateur ou un empereur. C'est ainsi que nos constituants consciencieux ont préféré adopter le système français, c'est-à-dire l'élection du président par le corps législatif; ils ont voulu précisément faire du président une créature docile. Mais, les faits sont plus forts que la volonté de l'homme : bien que nos présidents aient été élus par le corps législatif, ils ont toujours été en quelque sorte autoritaires. Nous reviendrons sur ce point dans la section suivante.

Mais en Chine l'élection du président par le corps législatif n'est pas à l'abri d'un grave reproche, c'est que ce

système favorise la corruption parlementaire. Déjà, en 1848, lors de la discussion sur le mode d'élection du président, Tocqueville, combattant l'élection du président par l'assemblée, s'écriait : « La corruption parlementaire, en haine de laquelle la Révolution de 1848 s'est faite, ne pensez-vous pas que vous allez l'accroître et que vous arriverez enfin au pire de tous les gouvernements; à un gouvernement soi-disant populaire, exploité dans l'intérêt de quelques hommes. » Et Lamartine, dans un éloquent discours qui entraîna la majorité, ajoutait : « N'êtes-vous pas effrayés du rôle que vous préparez au président du pouvoir exécutif dans votre système? Quoi! voilà un citoyen qui, au lieu de sortir avec six millions de voix, qui attestent des millions de points d'appui dans la conscience d'autant de citoyens de la République, sortira à une majorité de 50, 30, 20, 3 ou 4 voix peut-être! et quelles voix, messieurs! — Le nom du président sortira avec la suspicion du moins de quelque brigue, des voix d'hommes, auxquels la malveillance, l'envie, les fractions pourront dire : « Toi, tu as nommé le président de la République parce qu'il était ton parent et que tu as voulu grandir en lui ta famille. — Toi, tu as donné au président de la République ta voix parce qu'il était ton ami personnel et que dans la grandeur de sa fortune, tu voulais élever ta propre fortune. — Toi, tu as nommé le président de la République parce qu'on t'a promis une ambassade; toi, parce qu'on t'a promis une préfecture... » — « ... Et vous ne tremblez pas de l'effet possible de ces accusations!... On peut corrompre les

hommes par petits groupes; on ne peut les corrompre en masse. On empoisonne un verre d'eau, on n'empoisonne pas un fleuve. Une assemblée est suspecte; une nation est incorruptible comme l'Océan (1). »

Malheureusement l'expérience faite en Chine a trop justifié cette crainte. Pas une seule fois l'élection du président n'a échappé à l'influence de l'argent, des faveurs, et même de la menace, de la part du candidat à la présidence, à l'égard des parlementaires. C'est pourquoi, ces dernières années une opinion s'est fait jour en Chine, qui préconisait l'élection du président par le peuple lui-même. Mais, à notre avis, ce serait encore pire que l'élection du président par le corps législatif : les raisons sont celles que nous avons indiquées ci-dessus. Aussi, pour remédier à la corruption parlementaire, proposerons-nous d'élargir le collège électoral présidentiel, qui serait composé de membres du Parlement, de ceux des assemblées provinciales et des délégués des fédérations des associations professionnelles — ces dernières ont une grande influence non seulement économique, mais aussi politique en Chine (nous en parlerons à propos de l'organisation du Parlement). Par là nous estimons qu'un candidat présidentiel ne pourrait réussir à corrompre un collège si nombreux. On peut « empoisonner un verre d'eau », on ne pourrait « empoisonner un fleuve ».

1. Cité par M. Clément Villeneau, *Les divers modes d'élection des présidents de République*. Thèse, Paris, 1902, p. 45 et suiv.

Maintenant nous allons exposer rapidement le mécanisme de l'élection du président en Chine.

Notre constitution provisoire du 11 mars 1912 se borne à poser le principe que le président et le vice-président seront élus par le Parlement. Une loi sur l'élection du président promulguée le 5 octobre 1913, faite par l'assemblée constituante composée des membres des deux Chambres, stipule que le président de la République est élu par un collège électoral composé de tous les membres du Parlement, la présence des deux tiers au moins étant nécessaire. Le vote est secret. Le candidat qui aura obtenu les trois quarts du nombre total des votes sera élu. Si aucun candidat n'est élu au second tour, les votes du troisième tour devront se porter sur les noms de deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix au second tour. Sera élu celui d'entre eux qui réunit la majorité des votes.

La durée des fonctions du président est de cinq ans. On a choisi un moyen terme entre la durée de septennat du président français et celle de quatre ans du président américain.

Pour être éligible à la présidence, il faut avoir la pleine jouissance des droits civiques, quarante ans accomplis, et résider dans le pays depuis dix ans.

A l'expiration de son mandat, le président ne peut être réélu immédiatement qu'une seule fois. Cette disposition s'inspire de la coutume américaine, établie depuis le président Washington.

Pour éviter toute interruption des fonctions de prési-

dence, la loi prévoit plusieurs hypothèses : 1^o au cas où les fonctions du président prendront fin au terme normal, les membres du Parlement devront se réunir de plein droit trois mois avant l'expiration des fonctions du président pour constituer un collège électoral en vue de l'élection du président nouveau; 2^o au cas où la présidence deviendrait vacante avant le terme normal, c'est le vice-président qui lui succèdera jusqu'à l'expiration du terme normal du mandat de la présidence; 3^o au cas où le président serait empêché d'exercer ses fonctions (maladies, éloignement, etc.) le vice-président remplirait momentanément ces fonctions à sa place; 4^o au cas où la vice-présidence deviendrait aussi vacante, le cabinet serait appelé à remplir les fonctions de président par intérim; dans ce cas les membres du Parlement devront se réunir de plein droit dans le délai de trois mois pour procéder à l'élection du président pour le terme suivant; 5^o si, à l'expiration du terme normal de la présidence, le nouveau président n'a pas encore été élu, ou si, ayant été élu, il n'est pas encore entré en fonctions et que le nouveau vice-président soit également empêché d'agir comme président, le cabinet remplirait encore les fonctions de président par intérim.

Le vice-président est élu de la même façon et en même temps que le président. Toutefois si le vice-présidence devenait vacante, il serait nécessaire de procéder à l'élection d'un nouveau vice-président.

Cette institution de la vice-présidence présente une grande utilité chez nous. Car dans l'intervalle des ses-

sions du Parlement, dont les membres se dispersent dans toutes les provinces, si la présidence devenait subitement vacante, il faudrait compter plusieurs semaines, en raison de l'étendue immense de la Chine et de la difficulté des communications, pour obtenir la réunion des deux tiers des membres du Parlement, nécessaires pour l'élection présidentielle; dans ce délai, s'il n'y avait pas de vice-président pour remplir les fonctions de la présidence, le gouvernement serait pendant longtemps sans tête. Sans doute, dans ce cas, le cabinet pourrait remplir ces fonctions, ainsi qu'il arrive souvent en France; mais il se peut que la vacance de la présidence se produise au moment même de la crise ministérielle; dans cette hypothèse, il n'y aura plus de président, ni de cabinet, par suite, la machine gouvernementale serait brusquement arrêtée et le nouveau cabinet ne pourrait légalement se constituer; ce serait un grand péril pour le pays. Déjà deux fois cette institution a prouvé son utilité. Lors de la mort du président Yuan-Chi-Kai, en juin 1916, la plupart des provinces, hostiles à son projet de restauration monarchique, se déclarèrent indépendantes vis-à-vis du gouvernement de Pékin. Ce fut grâce à la succession du vice-président Li-Yuan-Hong à la présidence que l'unité du pays put être rétablie. Et, en juillet 1917, lorsque le général Tchang-Hsiung, profitant de la crise ministérielle, fit un coup d'Etat en vue de remettre l'empereur mandchou sur le trône, et que le président Li-Yuan-Hong dut abandonner ses fonctions, ce fut aussi le vice-président Fong-Kouo-Tchang qui proclama la

succession à la présidence à Nankin, et, par suite, le gouvernement régulier put être ainsi reconstitué. Donc cette institution de la vice-présidence n'est pas une simple imitation de l'institution américaine; elle s'impose par la nécessité des circonstances spéciales à la Chine.

Toutes ces dispositions concernant l'élection du président et du vice-président sont entièrement incorporées dans la constitution du 10 octobre 1923 (art. 72 à 78). Quant à la constitution du 1^{er} mai 1914, faite par un comité soi-disant constituant, composé des partisans du président Yuan-Chi-Kai, elle est muette sur ce point. Mais, peu après, fut publiée une loi sur l'élection du président, rédigée également par ce comité, qui stipulait que le président en fonctions aurait le pouvoir de désigner, pour lui succéder, trois candidats, entre lesquels le Parlement devrait choisir. Or, par là le président pourrait assurer l'élection de son héritier en désignant tous les candidats parmi les membres de la famille ou en désignant l'un d'entre eux à côté de deux autres candidats qui seraient notoirement indignes de la magistrature suprême. Ce serait un trompe-l'œil ridicule. Il va sans dire qu'à ce moment-là le président Yuan-Chi-Kai avait déjà l'intention, à peine déguisée, de rétablir la monarchie héréditaire. Aussi ne prendrons-nous pas la peine de discuter longuement cette bizarrerie constitutionnelle.

SECTION II

LES POUVOIRS DU PRÉSIDENT

On sait qu'aux deux grandes républiques — la République française et la République américaine — correspondent deux types de présidents. Le président français a en apparence des attributions nombreuses qui lui sont confiées par la constitution ; mais il ne joue qu'un rôle effacé, en raison de son irresponsabilité politique, semblable à celle d'un souverain anglais : c'est ses ministres qui sont responsables à sa place devant le Parlement. Or quiconque n'a pas de responsabilité n'a pas d'autorité. Comme l'Anglais l'a dit : « Le roi règne mais il ne gouverne pas. » Cette maxime s'applique aussi au président français. C'est là un des traits caractéristiques du régime parlementaire. Au contraire, le président américain a des pouvoirs beaucoup moins nombreux en comparaison avec ceux du président français ; mais il peut exercer effectivement ses pouvoirs attribués par la constitution. Ses ministres ne sont que ses subordonnés : ils ne sont pas responsables devant le Congrès. Et le président américain élu par le corps électoral n'est pas responsable non plus devant le Congrès, mais seulement devant la nation entière. On donne à ce système le nom du gouvernement présidentiel, qui est diamétralement opposé au régime parlementaire.

La jeune République allemande nous fournit un troi-

sième type de président, je veux dire du type mixte. Car d'après la Constitution de Weimar qui consacre le régime parlementaire, le président est d'une façon générale irresponsable; tous les actes du président doivent être contresignés par un ministre, qui en prend la responsabilité devant le Reichstag. Mais d'un autre côté, si un conflit grave s'élève entre le président et le Reichstag, celui-ci peut, aux termes de l'article 42, demander au peuple de prononcer la déchéance du président par voie de référendum (1). Cela suppose que le président pourrait, dans une certaine mesure, poursuivre une politique personnelle en dehors de celle des ministres et malgré eux (2); il encourt ainsi une sorte de responsabilité politique, non pas envers le Reichstag, mais devant la nation qui est le juge suprême, de sorte que sa situation tient le milieu entre celle du président français et celle du président américain.

Nous passons maintenant au président chinois; nous examinerons les textes de nos trois constitutions au point de vue des attributions du président.

a) *Les attributions du président dans la constitution provisoire du 15 mars 1912*

Tout d'abord on peut dire que la *constitution provisoire du 15 mars 1912* est une constitution hybride. Quand le Conseil national, composé des représentants des pro-

1. Brunet, *La Constitution allemande du 11 août 1919*, p. 195.

2. Redslob, *Le régime parlementaire*, p. 285.

vinces s'est réuni à Nankin en janvier 1912, il s'est hâté de faire une constitution. Ces constituants n'ont pas eu une vue bien nette sur les constitutions française et américaine; il les ont copiées pêle-mêle. D'où une incohérence et les conséquences malheureuses auxquelles elle a abouti. En ce qui concerne les pouvoirs du président elle paraît d'une façon générale adopter les dispositions de la constitution française; mais sur plusieurs points, elle s'en écarte et imite celles de la constitution américaine.

Voici la liste des attributions du président :

1^o Dans l'ordre exécutif, le président est le chef du gouvernement, il promulgue les lois et, en vue de l'application des lois ou en vertu d'une délégation faite par la loi, il peut faire des décrets réglementaires; il a le commandement en chef des armées de terre et de mer; il peut, conformément à la loi, proclamer l'état de siège; il nomme et destitue tous les fonctionnaires civils et militaires; mais pour la nomination des ministres et des ambassadeurs ou ministres à l'étranger, il doit obtenir l'assentiment du Parlement — ce dernier point est bien l'imitation du système américain; enfin il a le droit de grâce, mais, pour l'amnistie, il faut une loi.

2^o Dans ses rapports avec le pouvoir législatif, il a le droit d'initiative des lois; il peut demander une nouvelle délibération; mais, si le Parlement maintient sa décision première par un vote des deux tiers, au moins, de ses membres, il doit promulguer la loi définitivement adoptée. Cependant, le président n'a pas le droit d'ajour-

nement, ni de dissolution — ici encore on adopte le système américain.

3^o Enfin dans les relations extérieures, le président représente le pays à l'égard des puissances étrangères; mais, pour la déclaration de guerre et la conclusion de *tous* les traités, il doit obtenir l'assentiment du parlement, — sur ce dernier point il y a une ressemblance encore plus grande avec la constitution américaine qu'avec la constitution française, parce que cette dernière distingue deux catégories de traités : les uns exigent pour leur ratification l'assentiment du Parlement, les autres ne sont pas soumis à cette exigence.

Il est à noter que la constitution provisoire de 1912 semble bien consacrer le régime parlementaire. Aux termes de l'article 44 et de l'article 45, les ministres sont responsables devant le Parlement; tous les actes du président doivent être contresignés par eux. Mais d'autre part, le président n'a pas le droit de dissolution. Ainsi l'équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ne semble pas pouvoir se maintenir. Logiquement, ce devrait être conduit à l'asservissement du premier. Mais il n'en est pas ainsi en Chine. C'est d'abord, parce que le Parlement chinois, étant encore dans sa période d'enfance, n'est pas assez fort pour prendre la suprématie sur le gouvernement; puis, parce qu'en Chine les hommes au pouvoir, président et ministres, imbus de la conception autocratique, ne veulent pas s'incliner devant la volonté des représentants du peuple; et au besoin, ils ne craignent pas de violer la loi. La preuve,

c'est que notre Parlement fut deux fois illégalement dissous : la première fois par le président Yuan-Chi-Kai, qui voulait délibérément s'en débarrasser pour satisfaire ses ambitions; la seconde fois par le président Li-Yuen-Houng, qui, bien que républicain convaincu, s'est trouvé forcé de prononcer la dissolution sous la pression des militaires.

b) *Les attributions du président dans la Constitution provisoire du 1^{er} mai 1914*

La *Constitution du 1^{er} mai 1914*, est l'œuvre des partisans du président Yuan-Chi-Kai. A première vue, elle semble adopter le système du gouvernement présidentiel américain. L'article 14 dit « Le président de la République est le chef de l'Etat, il concentre dans ses mains les pouvoirs gouvernementaux. » Et l'article 16 ajoute : « Le président est responsable vis-à-vis de la nation entière ». Mais ses pouvoirs dépassent de beaucoup ceux du président américain. Car, d'une part les pouvoirs du président américain sont essentiellement restreints par le cadre fédéral, tandis que, la Chine étant un Etat unitaire, le président peut exercer son large autorité sur tout le pays; et d'autre part, la constitution américaine est, d'une façon générale, basée sur le principe de la séparation des pouvoirs. Le président américain n'a pas d'empire sur le pouvoir législatif : il n'a pas de droit d'initiative, il ne peut ajourner ni dissoudre le Congrès; tandis que le président chinois peut, aux termes de

l'article 17 de ladite Constitution, convoquer le Parlement, en prononcer l'ouverture, l'ajournement, la clôture, et, avec l'assentiment du Conseil gouvernemental (dont les membres sont nommés par le président) même la dissolution ; il a également l'initiative des lois. — Et, dans le domaine exécutif, il est pourvu, dans une large mesure, du pouvoir réglementaire, et, dans des circonstances extraordinaires, il peut même publier des décrets ayant force de loi ; c'est-à-dire des décrets-lois, à la condition qu'il les soumette à l'approbation du parlement dès l'ouverture de la session suivante ; il peut édicter les statuts et règlements d'administration ; il nomme et révoque tous les fonctionnaires civils et militaires ; il est commandant en chef de l'armée et de la marine et il peut librement fixer les organisations. Or, le président américain n'a jamais obtenu ces pouvoirs exorbitants. — Puis, dans les relations extérieures, le président chinois représente le pays ; il peut librement conclure les traités, excepté ceux qui comportent un changement de territoire ou une augmentation des charges des citoyens, pour la conclusion de ces derniers l'assentiment du Parlement est nécessaire ; et, ce qui paraît plus étonnant, c'est que le président peut déclarer la guerre et conclure les traités de paix sans l'assentiment du Parlement ; alors que presque dans tous les pays constitutionnels, l'accomplissement de tels actes extraordinaires exigerait nécessairement l'assentiment du parlement. Enfin, le président peut, conformément à la loi, proclamer l'état de siège ; il a le droit de grâce ; il

peut conférer des titres de noblesse, des décorations, et autres distinctions honorifiques.

En somme, un président ayant de tels pouvoirs n'est plus un président de la République, c'est déjà un empereur sans couronne. Et en effet, sous sa dictature, le président Yuan-Chi-Kai gouvernait le pays par voie des décrets et, malgré la stipulation de la constitution qui prévoyait la convocation du parlement, il n'a jamais procédé à des élections.

c) *Les attributions du Président dans la Constitution*
du 10 octobre 1923

Avec la *Constitution du 10 octobre 1923*, nous sommes arrivés à un régime plus sain. En ce qui concerne les pouvoirs du président, elle se modèle d'une manière générale sur la Constitution française. Tout d'abord, elle revient au régime parlementaire, timidement introduit dans la Constitution provisoire du 15 mars 1912 : le président est politiquement irresponsable. Puis, elle attribue au président tous les pouvoirs que le président français peut tirer de la constitution. Nous n'avons pas besoin de les énumérer ici textuellement (Voir l'annexe, *Constitution de la République chinoise*, promulgué le 10 octobre 1923, de l'article 79 à l'article 90 et l'article 94, 95).

Le seul point qui se sépare de la Constitution française, c'est que, aux termes de l'article 94, la nomination du président du Conseil sera faite avec l'assentiment de la Chambre des députés, et, au cas où la pré-

sidence du Conseil deviendrait vacante après la clôture d'une session du Parlement, le président pourra seulement nommer un président du Conseil par intérim et cette nomination devra être soumise à l'approbation de la Chambre des députés dans les sept jours suivant l'ouverture de la nouvelle session du parlement. Par là le président est privé du libre choix du chef du ministère, tandis que le président français peut librement exercer ce pouvoir, du moins théoriquement, bien que, dans l'usage, il désigne toujours un homme politique susceptible d'inspirer confiance à la majorité du Parlement. Sans doute nos constituants veulent simplement consacrer, en termes précis, cette pratique parlementaire; mais de cette disposition il peut résulter deux conséquences, qui ne sont pas négligeables. D'abord si le Parlement est entré en conflit avec le président, il pourrait ne jamais donner son assentiment à la nomination du président du Conseil; dès lors, le président, ne pouvant faire aucun acte sans le contreseing d'un ministre, serait forcé de donner sa démission; il se trouverait dans la même situation que naguère celle de M. le président Millerand. En second lieu, à supposer que le président français nomme un président du Conseil qui n'est pas sûr d'obtenir une majorité dans le Parlement, le ministère peut tout de même se présenter devant le Parlement; si sa politique pouvait gagner la confiance des parlementaires, une majorité pourrait assez vite se former et le cabinet pourrait vivre. Au contraire, d'après les termes de notre constitution, aucune nomination ne

pourra être faite sans qu'une pareille coalition se soit déjà formée dans le Parlement; celui-ci aurait ainsi le moyen de retarder beaucoup le dénouement de la crise ministérielle, d'autant plus qu'en Chine la matière parlementaire s'éparpille en une poussière de groupes et les intrigues politiques sont inimaginables.

Jusqu'ici nous nous sommes placés sur le terrain juridique. Maintenant nous allons parler de la situation réelle du président chinois tirée des faits particuliers à la Chine. On ne saurait contester qu'en dépit des diverses constitutions qui ont consacré tantôt le régime parlementaire, tantôt le gouvernement présidentiel, le président chinois a toujours joué un rôle prédominant. Cela tient à plusieurs causes. D'abord celui qui est parvenu à la présidence est toujours un homme de grande influence. Sauf le président Hsu-Chi-Tchang, les présidents qui se sont succédé étaient tous des chefs des militaires. Placé à la tête du gouvernement, soutenu par ses lieutenants, installé dans l'ancien Palais royal, le président a toujours l'air d'un dictateur, ou l'allure d'un Roi. Puis, du fait que le ministère est souvent formé d'hommes politiques, pris en dehors du Parlement, et n'ayant pas de politique générale cohérente, les ministres se considèrent comme les subordonnés du président, dévoués plutôt à ce dernier qu'au Parlement. Enfin, le Parlement, lui-même, n'est pas assez puissant pour exercer un contrôle efficace sur le gouvernement, à cause du morcellement et de l'indiscipline des partis. Grâce à ces circonstances, le président devient souvent

un véritable chef du gouvernement même sous le régime parlementaire.

De là résulte une autre conséquence : c'est que la situation du président étant très enviable, les chefs militaires ou les hommes de grande influence ambitionnent impatiemment de le remplacer, dès que leur ascendant a atteint son point culminant. La démission du président Li-Yuen-Houng en 1923 était indéniablement due aux pressions des lieutenants du général Tsao-Koun, chef des militaires du Nord; qui prétendait depuis longtemps occuper le fauteuil de la magistrature suprême; et en effet, il a réussi à se faire élire président de la République, ayant dépensé quelques millions de dollars, dit-on, pour corrompre les parlementaires, malgré les protestations de l'opinion publique du pays entier.

Un autre fait significatif, qui prouve encore que le président chinois ne se contente pas de jouer un rôle effacé comme le président français, même sous le régime parlementaire, c'est qu'en 1916 un conflit grave s'est élevé entre le président Li-Yuen-Houng et le président du conseil Tuan-Tche-Jouei à cause d'une divergence de vues politiques : ce conflit dura plusieurs semaines; il se termina par les démissions simultanées du secrétaire général de la présidence et du secrétaire général du cabinet.

SECTION III

LA RESPONSABILITÉ DU PRÉSIDENT

Dans un pays républicain, il semble que tous les magistrats, depuis le plus humble jusqu'au plus élevé, soient responsables de tous les actes qu'ils ont accomplis dans l'exercice de leurs fonctions ou en dehors de leurs fonctions. Comme un magistrat suprême, non un monarque, le président devrait logiquement encourir une responsabilité politique aussi bien que pénale et civile. Mais en cette matière, les constitutions modernes présentent une certaine et remarquable diversité.

1^o *Responsabilité politique.* — Nous avons déjà dit qu'un président, sous le régime parlementaire, comme le président français, était politiquement irresponsable : la responsabilité de ses ministres le couvre ; car il serait absurde que le président encoure la responsabilité des actes sur lesquels il n'a pas le dernier mot. D'ailleurs les expériences faites par la Constitution française de 1848 et sous le gouvernement de Thiers de 1871 à 1873 ont démontré que la responsabilité du président et celle des ministres étaient incompatibles : l'une a fini par absorber l'autre.

Quant au président américain, théoriquement, il est responsable de sa politique envers la nation entière. Mais cette responsabilité est bien illusoire, car la nation, c'est une masse. Qui pourrait se charger de demander

cette responsabilité au président et par quel moyen, sinon par le recours à l'insurrection ou à la révolution? La seule garantie consiste donc dans la puissance de l'opinion publique et le cadre du gouvernement fédéral américain, ou encore dans le désir de la réélection immédiate du président après l'expiration de son mandat, motif qui pourrait l'empêcher de faire de mauvaise politique ou de devenir un dictateur. Sans doute, le président américain peut être mis en accusation par la Chambre des représentants s'il se rend coupable de crime politique. Mais cette arme est peu pratique et il est difficile de s'en servir. Suivant l'expression pittoresque de Bryce, « l'impeachment est la grosse pièce d'artillerie dans l'arsenal du Congrès, mais, précisément parce qu'elle est si grosse, elle est peu propre à un usage ordinaire (1). » Et en fait, c'est seulement une fois que cette arme a été employée contre le président Andrew Johnson, qui d'ailleurs fut acquitté par le Sénat faute d'une majorité des deux tiers contre lui, majorité exigée par la constitution.

Si le système américain, c'est-à-dire la responsabilité du président vis-à-vis de la nation, se transportait dans un pays comme la Chine, où l'opinion publique est impuissante et où la conception autocratique ou régaliennne règne encore vivacement dans l'esprit des hommes politiques, le président ne tarderait pas à devenir un dictateur. L'expérience a été faite par la Constitution

1. Bryce, *la République américaine*, t. I, p. 314.

du 1^{er} mai 1914 sous le gouvernement du président Yuan-Chi-Kai. Elle nous a suffisamment montré le danger de ce système. Aussi nos constituants de 1923 n'hésitaient-ils pas à revenir au régime parlementaire introduit déjà sous une forme mitigée dans la Constitution provisoire du 11 mars 1912, qui se caractérise par l'irresponsabilité politique du président.

La Constitution de Weimar présente une particularité en ce qui concerne la responsabilité du président. En principe, le président allemand n'a pas la responsabilité politique : tous les actes du président doivent être contresignée par un ministre, c'est celui-ci qui en assume la responsabilité devant le Reichstag. Mais d'autre part, d'après les termes de l'article 43, « le président peut être déposé sur la proposition du Reichstag par un vote du peuple ». Cette disposition vise bien la responsabilité politique du président, non pas la haute trahison ; celle-ci est prévue dans l'article 59, elle entraîne la mise en accusation par le Reichstag devant la haute cour de justice. Cette responsabilité politique du président allemand peut se produire dans le cas où le président veut obstinément poursuivre une politique personnelle en désaccord avec celle des ministres qui ont la majorité dans le Reichstag. Alors les ministres démissionnent. Puis le président reste dans son attitude primitive ne voulant pas désigner un homme de cette majorité parlementaire pour former le ministère. Ainsi il entre en conflit avec le Reichstag ; celui-ci alors fait appel au peuple, juge suprême, en soumettant la proposition de la déchéance du

président au référendum. Si le peuple donne raison au Reichstag, le président sera déchu. Si, au contraire, il désapprouve la proposition du Reichstag — cela équivaut à l'approbation de la politique personnelle du président — cette expression de la volonté du peuple entraîne automatiquement la dissolution du Reichstag (1).

Cette disposition paraît assez originale et elle serait inutile dans un pays comme la France, où la pratique parlementaire est solidement établie et le président se soumet aisément à la volonté de la majorité du Parlement. Pourtant si le conflit entre le président et le Parlement y est assez rare, il est encore possible. Le cas du président Millerand nous en fournit un exemple tout récent. Par conséquent si, dans la Constitution française il y avait une pareille disposition, la majorité, issue des élections du 11 mai 1924, hostile au président Millerand aurait été obligée de faire appel au peuple, en se servant d'une arme légale au lieu de forcer le président à démissionner par des moyens peu recommandables. Peut-être aurait-on pu éviter même cet événement regrettable.

Aussi pouvons-nous dire qu'une pareille disposition mériterait d'être introduite dans la Constitution de Chine où la conception autocratique est profondément enracinée dans l'esprit des gouvernants et où le conflit entre le président et le Parlement est très fréquent; par

1. Brunet, *La Constitution allemande du 11 août 1919*, p. 195; Redslob, *Le régime parlementaire*, p. 285.

là on pourrait empêcher le président de devenir autoritaire et renforcer ainsi la position du Parlement. Mais malheureusement, dans l'état actuel des choses en Chine, la procédure du référendum ne paraît pas encore praticable.

2° *Responsabilité pénale.* — A côté de la responsabilité purement politique, le président peut commettre un crime politique qui se traduit par la responsabilité pénale entraînant sa déchéance. Toutes les constitutions républicaines déclarent que le président coupable de la haute trahison sera mis en accusation par le Parlement ou par la Chambre basse, s'il y a en a deux. Mais nos Constitutions de 1912, de 1914 et de 1923, comme la Constitution française et la Constitution américaine, ne donnent pas une définition nette du terme de « haute trahison » ; il peut engendrer des controverses (1). La Constitution de Weimar est ici plus précise ; il s'agit d'une « violation de la constitution ou d'une loi du Reich » (art. 59).

Quant à la majorité exigée pour la mise en accusation, elle varie suivant les diverses constitutions. D'après la Constitution française et la Constitution américaine, une simple majorité suffit. D'après la Constitution allemande « la proposition de mise en accusation doit être signée par cent membres au moins du Reichstag et doit être votée à la majorité des deux tiers ». Notre Constitution

1. Esmein, *Traité de droit constitutionnel* ; Bryce, *la République américaine*, t. V, p. 84 ; Duguît, *Traité de droit constitutionnel*, t. IV, p. 499 et suiv.

de 1923 exige une majorité des deux tiers des membres présents et ceux-ci doivent représenter les deux tiers, au moins, des membres de la chambre. Quant aux Constitutions provisoires de 1912 et de 1914, elles exigeaient une majorité des trois quarts des membres présents représentant les quatre cinquièmes des membres de la Chambre. Ceci paraît excessif et, pratiquement, c'est irréalisable. On a bien voulu tenter de mettre le président Yuan-Chi-Kai en accusation. Mais devant la difficulté de réunir cette majorité, on s'est arrêté.

Pour la responsabilité pénale de droit commun, il n'est pas douteux que le président, comme un simple particulier, peut être poursuivi et frappé d'une peine légale. Pourtant, le président français bénéficie du privilège de n'être poursuivi que par la Chambre des députés et jugé par le Sénat. Contre ce privilège. M. Duguit écrit que : « dans un pays qui se pique de pratiquer l'égalité démocratique, un pareil privilège ne devrait point exister (1). »

D'après la Constitution allemande « le président du Reich ne peut pas être poursuivi pénalement sans l'assentiment du Reichstag ». Cela pour sauvegarder la dignité du président et éviter des poursuites tracassières mais cette règle s'expose au même reproche d'être contraire au principe de l'égalité devant la loi.

Nos Constitutions de 1912 et de 1914 sont muettes sur ce point, il en résulte que le président pourrait être

1. Duguit, *op. cit.*, t. IV, p. 476.

librement poursuivi devant un tribunal. La Constitution de 1923 stipule « qu'en dehors du cas de haute trahison, aucune poursuite criminelle ne sera intentée avant qu'il ait quitté ses fonctions » (art. 90). Non seulement ceci est contraire au principe de l'égalité devant la loi mais encore l'individu intéressé à la poursuite souffrirait beaucoup de ce retard puisqu'il lui faudrait attendre l'expiration du mandat ou la déchéance du président.

Enfin en matière civile, le président pourrait être cité devant les tribunaux ordinaires comme un simple citoyen. Tous les auteurs sont d'accord sur ce point, sauf M. Burgess (1).

1. Esmein, *op. cit.*, t. II, p. 205, note; Duguit, *op. cit.* t. IV, p. 812.

CHAPITRE II

LE MINISTÈRE

SECTION I

LES DIVERSES FORMES DE GOUVERNEMENT ET LES EXPÉRIENCES FAITES EN CHINE

Au point de vue de l'organisation du gouvernement, trois systèmes différents se partagent les Etats républicains modernes; le système suisse, le système américain et le système français qui est modelé sur le gouvernement d'Angleterre. Ces systèmes ont reçu tous les trois une expérimentation plus ou moins longue en Chine.

1^o *Gouvernement directorial*. — Le système suisse est caractérisé par la dépendance du pouvoir exécutif vis-à-vis du corps législatif. Le premier est confié à un conseil fédéral de forme directoriale, dont les membres sont élus pour trois ans par le conseil national et le conseil des Etats (des cantons) réunis. Les conseillers fédéraux sont en quelque sorte de simples commis ou agents exécutifs du corps législatif; chacun est attaché à un département déterminé; lorsqu'ils sont en désaccord avec le corps législatif, ils ne se retirent pas, mais ils se

soumettent aux vues de ce dernier. Puis, entre les conseillers, il n'y a pas une sorte d'homogénéité ; bien que le conseil agisse comme un seul corps, des divergences d'opinion peuvent s'y donner cours librement (1). Dans les débats devant l'assemblée, ils peuvent discuter l'un contre l'autre, et ces conflits sont souvent tranchés par un compromis. Ce système peut être sans inconvénients dans un petit pays comme la Suisse, où les besognes exécutives sont relativement peu compliquées grâce à sa neutralité perpétuelle et à l'organisation fédérale de la Confédération. En outre la perfection de l'éducation politique du peuple suisse est atteinte à un très haut degré, il n'y a en rien à craindre que le corps législatif devienne tyrannique, puisque dans ce pays, le référendum est largement pratiqué. Mais « dans les grands pays, dans les Etats qui ne sont pas neutralisés, l'action du pouvoir exécutif, pour la plus grande part et la plus importante, consiste en des actes que la loi ne peut prévoir, ni déterminer... pour cela il faut des hommes ayant des idées propres et choisis par le pays pour les appliquer. Il faut dans le gouvernement volonté, décision, homogénéité » (2). D'ailleurs, concentrer tous les pouvoirs — pouvoirs exécutif et législatif — entre les mains d'un seul corps, n'est pas une chose désirable ; cette confusion de pouvoirs engendrerait fatalement la

1. Bryce, *Les démocraties modernes, traduction française*, t. I, p. 402 ; Esmein, *Traité de droit constitutionnel*, t. I, p. 498 ; Duguit, *op. cit.*, t. II, p. 620.

2. Esmein, *Traité de droit constitutionnel*, t. I, p. 439.

tyrannie dans tout pays où le caractère du peuple n'est pas aussi calme et l'éducation politique n'est pas aussi élevée qu'en Suisse. Donc de deux choses l'une : ou le corps législatif, étant omnipotent en droit, deviendrait tyrannique en fait, ce serait une seconde Convention; ou le corps législatif omnipotent en droit, n'est pas assez fort, en fait, pour brider le conseil exécutif, alors que ce dernier entre en lutte avec le premier et finalement il aboutirait à la dictature du dernier. M. Duguit écrit à ce propos : « si l'on confie le gouvernement à un collègue, on court le risque de rompre son unité et de créer au sommet de l'État une véritable anarchie. La période du Directoire de l'An III à l'An VIII, pendant laquelle le pouvoir gouvernemental appartient à cinq directeurs, est marquée par une série de coups d'Etat et des conflits de tout genre, dont la cause principale est l'anarchie gouvernementale provenant assurément de la collégialité du gouvernement (1). » Si ce système était introduit en Chine, il ne serait pas douteux que c'est la dernière hypothèse qui se produirait. En voici la preuve. Lorsqu'en 1918 le gouvernement de Canton, qui s'était déclaré indépendant du gouvernement de Pékin en 1917, s'est constituée sous la forme directoriale, le pouvoir gouvernemental était confié à six directeurs, élus par l'assemblée législative, dont chacun détenait un département. Peu après, des désaccords se sont successivement produits entre eux; quelques-

1. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*.

uns démissionnèrent; finalement le président du Directoire, Kuin-Tchun-Suin, exerça une véritable dictature pendant plus d'un an.

2^o *Gouvernement présidentiel.* — Le second système que l'on appelle le gouvernement présidentiel tel qu'il se pratique aux Etats-Unis, est basé essentiellement sur le principe de la séparation des pouvoirs. Comme nous l'avons dit, le président américain, élu par le peuple, n'est pas responsable devant le Congrès; il l'est seulement devant la nation entière. Les secrétaires du département ne sont que de ses subordonnés; eux aussi ne sont pas responsables devant le Congrès. C'est pour cette raison que le président, ainsi que les ministres, n'ont pas besoin d'une arme de défense vis-à-vis du corps législatif, c'est-à-dire du droit de dissolution. Mais il est à craindre que la législature ne puisse serrer le pouvoir exécutif, l'envelopper par un entrelacement de législations; pour empêcher de pareilles tentatives on donne au président « un droit de veto, le dernier rempart derrière lequel il peut résister aux agressions de la législature (1). » Bref, le système américain repose sur l'indépendance et l'équilibre des deux pouvoirs, mais il en résulte un manque d'unité, d'harmonie entre eux. Comme M. Bryce l'a remarqué : « il existe une déperdition de forces par flottement; autrement dit une part de l'énergie, de la force et du temps des hommes et des corps qui constituent le gouvernement est dissipée en

1. Bryce, *La République française*, t. I, p. 333.

conflits entre eux (1). » Et M. Duguit ajoute : « S'il éclate un conflit entre le président et le Parlement, il n'y a pas de moyens légaux de le résoudre et le fonctionnement de la machine politique est entravé jusqu'au moment où un nouveau président prend possession du pouvoir. C'est ce qui s'est produit... au moment du conflit entre le président Wilson et le Sénat américain à propos de la ratification du Traité de Versailles (2). »

Ce n'est pas tout. Par le défaut de disjonction trop tranchante des deux organes, ce mécanisme est impropre à affronter promptement les troubles pratiques. « Quand les dangers se multiplient, la seule solution possible est la solution romaine d'une dictature temporaire. C'est à peu près ce qui arriva dans la Guerre de Sécession (3). » Ce fut également la situation du président Wilson pendant la guerre européenne, situation que l'on comparait à celle de l'Empereur allemand.

Il est bien certain que si l'on introduisait le système américain en Chine où des troubles surgissent incessamment, où le Parlement n'est pas assez fort pour tenir en échec le pouvoir exécutif, où les dirigeants sont imbus de la conception autocratique, le président ne tarderait pas à devenir dictateur. L'expérience faite par la Constitution provisoire de 1914 a donné une preuve éclatante. Il est vrai que notre Constitution de 1914 a été élaborée par les partisans du dictateur Yuan-

1. Bryce, *La République américaine*, t. I, p. 429.

2. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. II, p. 662.

3. Bryce, *La République américaine*, t. I, p. 432.

Chi-Kai, qui, en formulant la théorie de la Constitution américaine, déclarait que « le président est le chef de l'Etat et concentre dans ses mains tous les pouvoirs gouvernementaux, et qu'il est responsable devant la nation entière »; elle est donc venue tout simplement couronner sa dictature déjà acquise. Il est également vrai que cette constitution a seulement édifié une façade du système américain, car, en donnant au président le droit de dissolution, d'ajournement du parlement et le droit d'initiative des lois, elle détruisait le principe de la séparation des pouvoirs, pièce essentielle du système américain. Mais cela n'empêche de conclure que le système américain est dangereux pour la Chine.

3^o *Gouvernement parlementaire.* — Il nous reste à décrire brièvement le troisième système, système du gouvernement parlementaire, qui a été solidement établi en Angleterre depuis plus d'un siècle, puis introduit en France et répandu dans la plupart des pays constitutionnels. D'après la théorie classique, le gouvernement parlementaire se caractérise par l'équilibre de deux pouvoirs — le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, par la collaboration des deux organes et l'action réciproque qu'ils exercent l'un sur l'autre. L'instrument de cette double liaison est le conseil des ministres ou cabinet, pièce essentielle du régime parlementaire. D'un côté, le chef d'Etat, monarque ou président, est politiquement irresponsable. Ce sont ses ministres qui assument la responsabilité politique devant le parlement. Cette responsabilité est, soit solidaire — c'est le cas le plus fréquent —

s'il s'agit d'une politique générale délibérée en conseil, soit individuelle s'il s'agit d'un acte qui n'intéresse qu'un département déterminé. Les ministres ne se bornent pas seulement à exercer les pouvoirs d'ordre exécutif, ils collaborent au législatif par leur initiative des lois, par leur participation aux débats parlementaires. De son côté, le Parlement exerce son contrôle continu sur les ministres et participe aux actes les plus importants du gouvernement, par exemple le budget, les traités, etc. S'il est hostile à la politique des ministres, il peut les renverser par un vote de défiance ou le rejet des mesures proposées par les ministres. Alors ceux-ci se trouvent dans l'alternative suivante : ou bien ils démissionnent, ou bien ils restent au pouvoir et font appel au peuple par le moyen de la dissolution. Si le verdict du peuple se prononce pour les ministres, leur situation est consolidée; sinon ils ne peuvent recourir à une nouvelle dissolution pour la même question et ils doivent s'en aller. Ainsi, par ce mécanisme savant, l'équilibre des deux pouvoirs peut être maintenu; l'intime collaboration et l'harmonie des deux organes peuvent être assurées; alors que, par l'irresponsabilité du chef d'Etat, la continuité du gouvernement ne serait pas atteinte.

En Angleterre, ce bel équilibre est admirablement maintenu, grâce au large usage du droit de dissolution et à l'existence de partis compacts.

En France, il s'est trouvé rompu par suite du discrédit de la dissolution et de l'effacement du président; le parlement est devenu prépondérant, en quelque sorte om-

nipotent. Mais cela ne veut pas dire que, sous cette prépondérance du Parlement, le régime parlementaire en France ne pourrait plus fonctionner. Comme M. Poincaré écrit : « Tout de même, depuis 1875 et malgré ses défauts, la machine constitutionnelle a fonctionné sans trop de grincements, parce qu'il s'est rencontré des hommes pour rester à leur place et pour sacrifier leur amour-propre à l'intérêt public. »

D'ailleurs, l'effacement du président est une chose naturelle sous le régime parlementaire. Là où est la responsabilité, là est le pouvoir. Il est impossible et même contradictoire que le président soit à la fois irresponsable et capable d'exercer ses pouvoirs effectivement. Au surplus, s'il agissait ainsi, il se jetterait dans le tourbillon politique et compromettrait inévitablement la stabilité de la présidence elle-même.

Nous sommes tout à fait de l'opinion de M. Duguit (1). La vérité est que le déséquilibre des deux pouvoirs, tel qu'il s'est produit en France, est dû beaucoup moins à l'effacement du président qu'au discrédit de la dissolution. D'ailleurs l'arme de la dissolution est la contrepartie de la responsabilité des ministres ; ce sont ceux-ci qui doivent s'en servir comme en Angleterre, ce n'est pas le président qui doit agir de son propre chef à la manière de Mac-Mahon, bien que cette prérogative appartienne légalement au président.

Hâtons-nous de passer aux constitutions chinoises.

1. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. II, p. 663 et suiv.

Tout d'abord, on peut se demander si les auteurs de la *Constitution provisoire de 1912* ont eu l'intention d'instituer un véritable régime parlementaire. A prendre les textes, on peut en douter. D'une part, la constitution annonce que le président est assisté des ministres pour supporter ses responsabilités, que les actes du président doivent être contresignés par les ministres, que les ministres ont entrée au Parlement et peuvent y prendre la parole, enfin que le Parlement peut adresser aux ministres des interpellations et exiger leur présence en séance pour y répondre. Tout cela est bien caractéristique du régime parlementaire.

Mais, d'autre part, la constitution ne donne pas au président le droit de dissolution, contre-partie nécessaire de la responsabilité des ministres. Ainsi l'équilibre des deux pouvoirs n'existe pas dans la constitution elle-même. Bien plus, aucune nomination des ministres ne peut être faite sans l'assentiment du Parlement. Par là on prive le président du libre choix des ministres. Sans doute, ces deux points se sont inspirés du système américain. Mais quand on mélange trop d'eau avec du bon vin, il risque de perdre même le goût du vin. Naturellement, ce régime hybride ne peut marcher; en conséquence, des conflits entre le Parlement, d'une part, et le président et les ministres, de l'autre, se sont successivement élevés, sans toutefois qu'il y eût aucun moyen légal pour les résoudre; finalement ils ont abouti au coup d'Etat du président Yuan-Chi-Kai (12 janvier 1914) et le Parlement fut illégalement dissous.

Ce fait devait être assez instructif pour que nos *constituants de 1923* pussent se rendre compte de la défectuosité de la Constitution provisoire de 1912. Pourtant, leur esprit a été toujours hanté par le spectre d'un gouvernement autocratique; ils voulaient le rendre inoffensif et le mettre à la remorque du parlement. Animés de cette idée, ils ont décidé d'édifier le régime parlementaire à la façon française, toutefois avec quelque atténuation.

D'une part, la Constitution de 1923 stipule que les ministres assistent le président et sont responsables devant la Chambre des députés (art. 95). D'autre part, lorsque la Chambre émet un vote de défiance à l'égard des ministres, le président peut soit les révoquer, soit dissoudre la Chambre (art. 89). Mais cette dissolution ne pourra être faite qu'avec l'assentiment du Sénat.

La question du droit de dissolution a fait l'objet de vives et innombrables discussions dans l'assemblée constituante ainsi que dans les revues et les journaux. Finalement, nos constituants ont trouvé une solution élégante dans la Constitution française, c'est-à-dire la dissolution avec l'assentiment du Sénat (le droit de dissolution ne figurait pas dans le projet de la commission de rédaction). Or, le Sénat français, institué par les constituants de 1875, avait pour but de barrer la route au mouvement républicain; on comptait que le Sénat se mettrait en opposition avec la Chambre des députés et qu'il se rangerait à côté du président pour lui donner

son appui en vue de la dissolution (1), tandis que nos constituants comptaient sur le Sénat pour mettre un obstacle à l'exercice de la dissolution, puisque l'expérience a démontré, depuis 1912, que notre Sénat se solidarisait toujours avec la Chambre des députés contre le Président ou les ministres, et que nos sénateurs n'étaient nullement moins avancés que les députés, bien que leur mode d'élection ait été différent.

Un autre point, qui prouve que nos constituants voulaient asservir le pouvoir exécutif, c'est que la nomination du président du Conseil doit être faite avec l'assentiment de la Chambre des députés. On avait soutenu que, dans l'usage du régime parlementaire, le président ou le monarque désignait presque toujours un homme de la majorité de la Chambre basse pour former un cabinet; donc, demander à la Chambre son assentiment à la nomination du président du Conseil, cela ne serait pas autre chose que consacrer cet usage parlementaire. Mais ce raisonnement n'est pas concluant. Car, du fait qu'en Chine comme en France, il n'y a pas deux ou trois grands partis compacts dont un chef soit nettement indiqué pour former le cabinet, le président, a, dans les limites des indications parlementaires, une large mesure d'appréciation, une grande latitude de choix d'une personnalité qui soit propre à former un cabinet viable. C'est même un des principaux rôles qu'il lui reste à jouer sous le régime parlementaire.

1. Esmein, *Traité de droit constitutionnel*, t. II, p. 168-169.

Et nous rappelons que d'une telle disposition il peut résulter deux conséquences : premièrement, par le refus systématique de la Chambre de donner son assentiment à la nomination du président du Conseil, le président serait obligé de donner sa démission s'il ne pouvait obtenir l'assentiment du Sénat pour dissoudre la Chambre ; ou plutôt, dans ce cas, le président Chinois, toujours porté à se montrer autoritaire, tenterait un coup d'Etat.

En second lieu, cette disposition peut entraîner le retard du dénouement de la crise ministérielle. Depuis la mise en vigueur de la Constitution de 1923, il a fallu des mois et user de beaucoup de diplomatie pour que la Chambre donnât son assentiment et qu'un cabinet régulier (cabinet du Dr Yen) pût enfin se constituer.

Un dernier point qu'il importe de remarquer, c'est que l'acte du président pour la nomination ou la révocation du président du Conseil n'a pas besoin d'être contresigné par les membres du cabinet démissionnaire (art. 95). En France, il est d'usage que le président du Conseil sortant contresigne la nomination de son successeur, pourquoi la Constitution chinoise de 1923 décide-t-elle autrement ? La raison en est qu'en 1917, lorsque le président du Conseil Tuan-Tche-Jouei, mis en minorité par la Chambre, refusa de se retirer, le président Li-Yuen-Houng, usant de son propre droit, le révoqua ; alors, ce dernier déclara que l'acte du président de la République était illégal parce qu'il n'était pas contresigné par le président du Conseil. Cette déclaration a non seulement soulevé des polémiques dans les jour-

naux, mais aussi déclenché immédiatement un orage des militaires, partisans du président du Conseil, contre le président Li-Yuen-Houng. Cet événement atteste la nécessité de consacrer une disposition spécifique pour de pareil cas.

SECTION II

POURQUOI LE RÉGIME PARLEMENTAIRE FONCTIONNE MAL EN CHINE?

Comme nous venons de le décrire, le régime parlementaire est un rouage compliqué et délicat. Pour qu'il puisse fonctionner régulièrement, il lui faut réunir plusieurs conditions. Or, c'est précisément parce que ces conditions ne sont pas remplies qu'il fonctionne mal en Chine. Nous l'envisagerons à un triple point de vue :

1° *Du côté du Parlement.* — Le régime parlementaire suppose qu'il existe un Parlement assez fort, capable d'exercer un contrôle efficace et continu sur le gouvernement. Le parlement Chinois est-il assez fort pour cela, assez capable pour remplir cette tâche? Il nous semble que non. Sa faiblesse réside dans les causes suivantes :

a) D'abord, il nous manque la tradition et l'expérience de la vie parlementaire. A la veille de la révolution de 1911, le régime représentatif était à peine embryonnaire en Chine, tandis qu'en France, bien avant la Révolution, il existait déjà des institutions représentatives, par exemple, les Etats-généraux, les Etats provinciaux; et le régime parlementaire a été intégralement pratiqué

sous les Chartes bien qu'il ait été interrompu après 1848.

L'histoire du Parlement anglais est encore plus longue, mais ce n'est qu'en 1832 que le régime parlementaire a pu être considéré comme ayant atteint sa maturité en Angleterre, époque à laquelle le « reforme acte » a élargi le système électoral (1). Donc, il est naturel que le Parlement chinois datant de si peu de temps, ne puisse pas atteindre la plénitude de sa capacité, comme celui de l'Angleterre et de la France.

b) La deuxième cause est que le niveau intellectuel des parlementaires chinois est sensiblement inférieur à celui des autres pays. Sans doute, parmi eux, il y a des hommes de loi, de lettres, éminents; mais, pour la plupart, ce sont des « gentlemen » locaux ou des « coqs des villages »; ils sont étrangers à la politique, inaccessibles aux grandes questions. Evidemment ces gens-là, pas plus que les ouvriers non qualifiés, ne pourraient manier une machine si lourde, si compliquée.

c) La troisième cause est l'inexistence de grands partis compacts et disciplinés. En France, le morcellement des partis entraîne l'instabilité du ministère. Chez nous, il contribue à amoindrir la force du parlement. Quelquefois une coalition se dessine contre le gouvernement, mais elle est très fragile, elle est bientôt brisée par le gouvernement. Nous avons assisté, dès l'ouverture du Parlement de 1912, à l'apparition de deux grands partis, l'un dit Kouo-Ming-Tang, parti du peuple, l'autre, parti

1. Bryce, *La République américaine*, t. I, p. 419.

progressiste, tous les deux issus de la fusion des divers groupes; mais ce n'étaient que des amalgames artificiels et hasardeux. Lors de l'élection de la présidence de la chambre et de celle du Sénat, rien n'empêcha que les membres du parti Kouo-Ming-Tang vendissent les votes à leurs adversaires. Et, en 1917, peu après la restauration du Parlement illégalement dissous par le président Yuan-Chi-Kai, ces deux grands partis se désagrèrèrent en une poussière de groupes. En 1923, on en comptait une trentaine! Beaucoup de parlementaires s'inscrivaient à deux ou plusieurs groupes à la fois. Ces groupes n'ont pas eu un programme bien net; ils se sont souvent livrés aux intrigues, au chantage. En un mot, ce sont des partis sans politique, des amas de politiciens sans foi! Aussi, au cours de ces dernières années, les politiciens étaient beaucoup discrédités dans l'opinion publique.

d) Enfin, la dernière cause, la plus importante, est l'impuissance de l'opinion publique et l'indifférence des masses chinoises à la politique. En effet, le Parlement n'a pas de force propre par lui-même; il tire sa force motrice du peuple. Or, le peuple chinois est, pour la majeure partie, encore indifférent aux affaires publiques. Par conséquent, le Parlement ne peut s'appuyer sur la volonté du peuple, sur l'opinion publique, pour soutenir la lutte avec le gouvernement. D'ailleurs, aux élections générales, on n'a jamais engagé une politique, on n'a jamais dressé un programme devant le peuple pour le faire triompher ensuite devant le Parlement. Et, de fait,

presque toutes les élections sont été plus ou moins entachées de corruptions; les élus ne pourraient affirmer hautement qu'ils sont les véritables représentants du peuple. De là encore la faiblesse innée du parlement vis-à-vis du gouvernement.

2° *Du côté des ministres.* — Dans les pays qui pratiquent le régime parlementaire, il est de règle que les ministres sont presque toujours pris dans le Parlement. En Chine, cette règle devient l'exception. La raison principale provient de ce qu'il n'y a pas de grands partis compacts, solides, qui puissent prendre le pouvoir; parfois, c'est le président lui-même qui choisit les hommes propres à former le cabinet. Le plus souvent, ce sont les chefs militaires — fléau de la Chine ! — qui fournissent la matière ministérielle, qui veulent placer leurs hommes de confiance dans le sein du ministère. Les ministres sont généralement des bureaucrates ayant une longue expérience administrative, mais ils n'ont pas beaucoup de politique. De même que les administrateurs américains servent souvent l'intérêt de leur parti, de même nos ministres cherchent avant tout à plaire à leurs créateurs. Ils sont peu soucieux de l'intérêt général, peu respectueux de la volonté du Parlement. Naturellement, dans ces conditions, il ne peut exister une intime collaboration entre les deux organes. Puis, le cabinet ainsi formé est, par sa nature même, incohérent. La répartition des portefeuilles est souvent déterminée par une combinaison hasardeuse, par des influences occultes extra-parlementaires. Par conséquent, presque jamais

le cabinet n'a eu une politique générale coordonnée, il n'a pas eu davantage le sens de la responsabilité solidaire : chacun vit par expédients. Très souvent, des dissensions se produisent dans le sein du cabinet. Certains de ses membres démissionnent, les autres restent.

A l'égard des parlementaires, les ministres, au lieu de se livrer au combat dans les séances, préfèrent user du procédé des faveurs, de la corruption, pour ménager les parlementaires récalcitrants. S'ils ne réussissent pas, ils résistent, et il restent au pouvoir si leur situation n'est pas désespérément compromise. C'est pour cette raison que, dans la Constitution de 1923, nos constituants ont formellement consacré un article spécifiant que, lorsque la Chambre émet un vote de défiance à l'égard des ministres, le président doit les révoquer ou dissoudre la Chambre.

3^o *Du côté du président.* — Nous avons déjà dit que le président chinois a toujours joué un rôle prépondérant, bien qu'il doive son élection au Parlement. Cette situation provient de son influence personnelle, de l'incohérence et de l'instabilité du cabinet, et enfin de la faiblesse du Parlement. Par conséquent, contrairement à ce qui s'est produit en France, l'équilibre des deux pouvoirs s'est trouvé rompu au profit du président. Parfois il s'allie avec le Parlement contre ses ministres, si ceux-ci se montrent trop fermes à son égard. Parfois, il soutient ses ministres contre le Parlement et, au besoin, il le menace de la dissolution.

Ainsi les trois rouages — le président, les ministres et

le Parlement, ne peuvent s'enchaîner avec harmonie. Cette situation engendre le fâcheux effet de gaspiller le temps, la force de chacun, de paralyser la marche générale des affaires, et de donner libre cours au jeu des intrigues multiples.

D'autre part, les choses publiques, en Chine, sont particulièrement plus compliquées que partout ailleurs : des événements fortuits, des troubles, des calamités y surgissent sans cesse. Tout cela contribue à accroître la situation du président. Seul il apparaît comme le symbole de la continuité du gouvernement, alors que le cabinet est extraordinairement instable et que le Parlement ne siège pas toujours. Seul il est considéré comme responsable des destinées du pays. Un pareil état de choses est susceptible non seulement de nuire au fonctionnement normal du régime parlementaire, mais encore d'entraîner l'instabilité de la présidence elle-même comme nous l'avons constaté dans le chapitre précédent.

CHAPITRE III

LE PARLEMENT

SECTION I

LE SYSTÈME BICAMERAL

Chaque pays a une structure propre qui se forme des divers éléments sociaux ou politiques. L'art politique consiste à coordonner, à concilier ces éléments et, au besoin, à contrebalancer les uns par les autres. Cette considération se traduit surtout dans l'organisation du Parlement. C'est par cette raison que s'explique la diffusion du système des deux Chambres dans le monde.

1^o Tout d'abord, dans les pays où il existe un aristocratie, on institue généralement, à côté d'une Chambre populaire, une seconde Chambre, qui représente les classes nobles et privilégiées et dont les membres siègent soit par droit héréditaire, soit par nomination faite par le monarque. Ainsi la puissance législative est confiée aux deux corps : chacun pour défendre ses intérêts séparés. Telle est l'évolution du Parlement anglais, dans lequel une des deux chambres, la chambre des lords, représente presque exclusivement une aristocratie terrienne et héréditaire.

C'est également en ce sens que se sont constitués le Sénat en Italie et la Chambre des pairs au Japon.

Mais, sous la poussée générale du mouvement démocratique, les hautes assemblées aristocratiques ont perdu de plus en plus leur force. La réforme constitutionnelle anglaise de 1911, qui est venue restreindre les pouvoirs de la Chambre des lords en matière législative et les réduire à peu près à néant en matière financière, est un fait significatif. C'est en vue de réhabiliter sa force ou de sauvegarder son existence qu'on projetait depuis certaines années une réforme radicale de l'organisation de la Chambre des lords (1). Et la réforme du Sénat en Italie est aussi à l'ordre du jour à l'heure actuelle.

2° En second lieu, dans les Etats fédéraux, il y a deux éléments fondamentaux : « deux forces gouvernantes », comme l'observe M. Duguit : d'une part, la population, qui se compose à la fois des citoyens des Etats particuliers et des citoyens de l'Etat fédéral, et, d'autre part, les Etats particuliers, qui sont les éléments constitutifs de la fédération. Donc, pour maintenir l'équilibre et assurer la stabilité de l'union, il faut que ces deux éléments soient chacun représentés dans le Parlement. Ainsi, aux Etats-Unis, la Chambre des représentants personifie la nation entière considérée comme un corps unique et homogène, et le Sénat représente les Etats membres de l'union dont chacun élit, selon le principe d'égalité, deux sénateurs.

1. Voir Conférence on the reform of the second chambre; Lettre from Vicomtt Bryce to the Prime Ministre, 1918.

L'exemple américain a été suivi par la Confédération suisse, où une Chambre, le Conseil national, représente les individus et l'autre, le Conseil d'Etats (cantons), se compose de quarante-quatre députés des cantons : chaque canton nomme deux représentants et chaque demi-canton en nomme un seul. Dans le Parlement de la Commonwealth d'Australie, chaque Etat-membre nomme deux sénateurs, quelle que soit sa population.

Sous l'ancien Empire allemand, à côté du Reichstag élu au suffrage universel par le peuple allemand, existait le Bundesrath, dont les membres étaient désignés par les gouvernements des Etats-membres. La Constitution de Weimar du 11 août 1919 a remplacé le Bundesrath par un Reichsrath, qui continue à être un organe de représentation des divers pays allemands. Seulement sa compétence est considérablement diminuée. « Au lieu d'être doué, par rapport au Reichstag, d'un pouvoir égal ou même supérieur, comme c'était le cas de l'ancien Bundesrath, il ne lui est juxtaposé qu'avec des attributions très limitées (1) »

La Constitution fédérale autrichienne du 1^{er} octobre 1920 institue aussi deux Chambres, l'une, le Conseil national, élu par le peuple entier; l'autre, le Conseil fédéral, élu par les diètes des pays membres.

De tout ce qui précède, il résulte que le dualisme du Parlement basé sur une double représentation de la population et des Etats particuliers pourrait être con-

1. Brunet, *La Constitution allemande* du 14 août 1919, p. 213.

sidéré comme un trait caractéristique de l'Etat fédéral (1).

3^o Enfin, dans les Etats unitaires et démocratiques, il peut exister aussi des éléments sociaux suffisamment distincts pour qu'il convienne d'organiser une représentation séparée. C'est ainsi que dans le gouvernement de Victoria (Australie), le professeur Jenk justifie l'existence des deux Chambres, l'une représente le travail l'autre le capital (2).

Et, à propos du Sénat français, M. Duguit a pu écrire : « On ne saurait contester cependant que le Sénat représente un élément véritablement fort de la société française, celui que l'on qualifie assez exactement d'élément petit bourgeois. Cela explique comment, quoique élu au suffrage indirect, le Sénat exerce une action politique aussi puissante, sinon plus que la Chambre des députés (3) ».

En Belgique, d'après la constitution révisée en 1920, le Sénat se compose de trois catégories de membres : 1^o des membres élus par les conseils provinciaux ; 2^o des membres élus par le Sénat lui-même ; 3^o des membres élus par le suffrage universel et direct comme les membres de la Chambre des représentants. Mais, pour pouvoir être élu sénateur par le suffrage universel et direct, il faut appartenir à l'une des catégories énumérées dans

1. Le Fur, *Etat fédéral et confédération d'Etats*, p. 600.

2. Jenk, *The government of Victoria (Australia)*, London, 1891, p. 379.

3. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. IV, p. 143.

l'article 60 *bis* : par exemple, les ministres et les anciens ministres, les membres et les anciens membres du Sénat et de la Chambre des représentants, les titulaires d'un diplôme d'un établissement d'enseignement supérieur, les anciens gouverneurs de province, etc. (1). Cette dernière catégorie de sénateurs est bien destinée à représenter l'élite sociale ou la classe intellectuelle.

Depuis une trentaine d'années, sous l'influence du grand mouvement syndicaliste, une doctrine qui préconise la représentation professionnelle s'est dessinée en France. Au premier rang de ses partisans se place M. Duguit, dont la théorie paraît très séduisante. D'après lui, « si l'on veut assurer dans le Parlement la représentation de tous les éléments de la vie nationale, il faut placer, à côté de l'assemblée élue par les individus proportionnellement aux forces numériques des divers partis, une assemblée élue par les groupes professionnels »... « Il n'y a d'organe politique viable et actif que celui qui représente un élément social et, d'autre part, tout élément social fort et cohérent devient, par-la même, une force politique s'imposant directement ou par représentation. » Il ajoute qu'« une Chambre élue par les groupes syndicaux peut seule constituer un contrepoids à une Chambre élue par le suffrage universel des individus (2) ».

Cette doctrine ne manque pas de partisans dans d'au-

1. *Le texte de la Constitution belge révisée en 1921*, (*Revue du Droit public*, 1921, p. 553).

2. Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, t. II, p. 596 et s.

tres pays que la France, notamment les théories du Guild-socialisme en Angleterre. Et la Constitution de Weimar, qui crée un conseil économique national, où tous les groupes professionnels importants sont représentés dans la mesure de leur importance économique et sociale, semble lui donner une demi-consécration. Même chez nous, par suite du développement des associations de ces dernières années, certains théoriciens et hommes pratiques réclament une représentation professionnelle dans l'organisation du Parlement (1). Ces associations constituent, dit-on, une véritable force politique, car les faits ont démontré que ces groupes sociaux ne sont pas seulement soucieux de leurs intérêts propres, ils ont souvent manifesté une grande activité politique: tout récemment, dans les événements de Shanghai (juin-juillet 1925), le mouvement anti-japonais et anti-anglais était incontestablement dirigé ou appuyé par les diverses associations.

Vraisemblablement le système de la représentation professionnelle aurait chance d'aboutir chez nous. Peut-être pourrait-on dire avec M. Duguit, que la meilleure solution du problème de l'organisation du Parlement se trouverait dans la double représentation, c'est-à-dire une Chambre représentant la population entière, et l'autre, les groupes sociaux. Par-là l'intérêt général et les intérêts privés auraient chacun leur part dans les décisions législatives. Il est particulièrement heureux de

1. Parmi ces théoriciens se trouve notamment M. le Dr Wang-Chung-Hui, ancien président du Conseil.

constater qu'en Chine, où l'industrialisation est moins avancée qu'ailleurs, où le système économique reste essentiellement agricole, la lutte des classes est presque inconnue; il n'y aurait donc pas à craindre que les intérêts particuliers priment l'intérêt général, si l'on adoptait le système de la représentation professionnelle dans l'un des deux Chambres.

Il nous faut maintenant quitter le terrain théorique pour rentrer dans notre domaine propre. On peut se demander sur quelles bases serait constitué le Parlement en Chine. Convient-il d'adopter le système bicaméral ou le système unicaméral?

Cette question fit l'objet de chaudes discussions dans le Conseil national, en 1912, lors de l'élaboration de la loi organique du Parlement (1). Les partisans de la Chambre unique invoquaient les arguments suivants :

1^o D'abord le système des deux Chambres a son origine dans le désir d'assurer une représentation spéciale à la classe aristocratique, comme la Chambre des lords en Angleterre, la Chambre des seigneurs en Prusse. Or, en Chine, après l'établissement de la République, il n'y avait plus de classe aristocratique à représenter. Pourquoi donc créer artificiellement une seconde Chambre? Quel que soit son mode d'élection, elle ne serait pas autre chose qu'une doublure de la Chambre populaire.

2^o En second lieu, dans les Etats fédéraux, le système

1, *Journal officiel du Parlement*, 1912.

des deux Chambres s'impose par la nécessité de donner une représentation spéciale aux Etats particuliers, jaloux de leur autonomie ou de leur souveraineté intérieure. Mais la Chine est, depuis des milliers d'années, un pays unitaire. Il est inutile et même dangereux de donner une représentation aux provinces pour susciter l'esprit du particularisme local ;

3^o Enfin on invoquait la vieille théorie, déclarant que, la volonté nationale étant une et indivisible, il serait contradictoire de lui donner deux organes de représentation ; on ajoutait que la dualité des Chambres retarderait inévitablement l'œuvre législative et les réformes particulièrement nécessaires et urgentes en Chine.

Par contre, les partisans de la dualité des Chambres, invoquaient d'abord les trois arguments classiques pour combattre le système unicaméral : à savoir, que la Chambre unique tend fatalement à la tyrannie du pouvoir législatif comme le prouve l'expérience de la Convention en France ; — que la division du corps législatif en deux Chambres peut éviter bien des erreurs, des entraînements momentanés, grâce à une double délibération et à un double consentement ; — enfin que, s'il existe deux Chambres, lorsque l'une d'entre elles entre en conflit avec le pouvoir exécutif, l'autre peut jouer le rôle de médiatrice et éviter ainsi une lutte implacable entre eux. Ils répondaient, en outre, aux argumens précédents par les objections suivantes :

1^o D'abord, bien que l'origine du système des deux Chambres vienne d'un pays aristocratique, l'exemple

a été suivi par d'autres pays, où il n'existe pas une aristocratie, par exemple par la République française, et l'expérience a démontré la grande utilité d'une seconde Chambre, qui peut jouer un rôle salutaire et pondérateur dans la démocratie;

2° Sans doute, on n'a jamais songé à transformer la Chine unitaire en un Etat fédéral. Mais il ne faut pas oublier que les provinces, en Chine, ont une longue histoire : leur étendue, leur population, leurs richesses diffèrent les unes des autres; en un mot, chacune garde un certain particularisme naturel et séculaire; il serait donc désirable de leur donner une représentation basée sur le principe d'égalité, pour éviter l'écrasement des unes par les autres ;

3° Quant à la notion de la souveraineté nationale, une et indivisible, c'est une théorie purement métaphysique. D'ailleurs, diviser le Parlement en deux organes, ce n'est pas diviser la volonté générale; mais, au contraire, tous les deux concourent à dégager la volonté nationale. Enfin bien que la Chine ait besoin de réformes nombreuses, il serait encore plus sage que ces réformes ne soient pas accomplies avec légèreté, étant donné surtout que nos législateurs n'ont pas acquis beaucoup d'expérience dans la besogne parlementaire. Certainement les lois seront mieux faites par les deux Chambres que par une seule.

Finalement les partisans du système bicaméral ont triomphé. Une loi organique du Parlement, publiée le 10 août 1912, a constitué deux Chambres : le Sénat et

la Chambre des députés. L'organisation du Sénat est basée principalement sur la représentation des pays c'est-à-dire des provinces et de leurs dépendances, combinée cependant avec une minime représentation des intérêts; tandis que la Chambre des députés, élue par le suffrage restreint, représente la nation entière.

Cette loi a été profondément modifiée en 1918. En ce qui concerne le Sénat, l'idée dominante à son égard n'était plus la représentation des pays, mais la représentation des classes intellectuelles et capitalistes, et, en même temps, on a accentué le régime censitaire pour les élections de la Chambre des députés. Mais la loi de 1918 à cause de l'illégalité de son élaboration, a été abolie en 1922 et l'ancienne loi a été remise en vigueur. Nous en parlerons dans les sections suivantes.

SECTION II

L'ORGANISATION DU SÉNAT

A. — *La loi organique du Parlement du 10 août 1912 et la loi sur les élections du Sénat de la même date*

Aux termes de la loi organique du Parlement, le Sénat se compose des membres suivants :

1^o Dans la Chine proprement dite, les vingt-deux provinces élisent chacune dix sénateurs. Ainsi toutes les provinces sont placées sur un pied d'égalité, quelle que soit leur population. On voulait éviter l'écrasement des petites provinces par les grandes ;

2^o Dans les trois dépendances chinoises, la Mongolie élit 27 sénateurs, le Thibet 10, et le Tsinhai 3. Ici on tient compte de leur importance territoriale et de leur population;

3^o L'association centrale d'éducation élit 10 sénateurs. Ils représentent la classe intellectuelle. Ce système est visiblement emprunté à l'Angleterre, où certaines universités ont droit à une représentation au Parlement;

4^o Les Chinois résidant à l'étranger élisent 6 sénateurs. Ils représentent les intérêts particuliers. Cela s'explique par ce fait que, parmi ces Chinois résidant à l'étranger, beaucoup sont très riches et très patriotes. Ce sont eux qui avaient fourni aux révolutionnaires réfugiés à l'étranger les ressources nécessaires. Dès lors il était naturel que, après le triomphe de la révolution on leur accordât une représentation spéciale pour récompenser leur zèle patriotique et en même temps pour les encourager à apporter leur concours financier au développement de l'industrie et du commerce de la Chine.

D'après la loi sur les élections du Sénat, aux quatre catégories des sénateurs indiquées ci-dessus, correspondent les quatre sortes de collèges électoraux :

1^o Les collèges électoraux de 22 provinces sont composés des membres de l'assemblée provinciale. Chaque assemblée provinciale élit 10 sénateurs. La moitié au moins des sénateurs à élire doit être prise en dehors de l'assemblée provinciale;

2^o Les collèges électoraux de la Mongolie, du Thibet

et du Tsinhai sont composés des princes, des nobles et des prêtres. Ceci paraît assez anormal. Cette disposition trouve cependant son explication dans ce fait que ces trois dépendances sont depuis comme avant la révolution, soumises à un régime spécial. Là il n'y a pas d'assemblées locales pouvant être utilisées comme collèges électoraux. Puis, après l'établissement de la République, on n'a pas voulu supprimer la noblesse à l'égard des dignitaires de ces dépendances, afin de ménager leur susceptibilité. Aussi devait-on leur accorder une représentation spéciale pour assurer leur attachement à la République chinoise;

3° Le collège électoral de l'Association centrale d'éducation est composée des membres de la dite association. Celle-ci ressemble beaucoup à l'Institut de France;

4° Enfin, le collège électoral des colonies chinoises à l'étranger est composé des délégués envoyés par les Chambres de commerce chinoises établies à l'étranger.

Dans tous les collèges électoraux, le vote ne peut avoir lieu qu'en présence des deux tiers au moins des électeurs inscrits. L'élection se fait au scrutin secret et uninominal. Pour être élu, il suffit que le candidat réunisse le tiers des suffrages exprimés. On procède à autant de tours pour atteindre le nombre des sénateurs à pourvoir. Puis on élit autant de sénateurs suppléants que de sénateurs titulaires. Par là on peut éviter les élections partielles en cas de vacances.

Le Sénat est élu pour six ans avec renouvellement tous les deux ans par tiers, comme le Sénat américain.

Les conditions d'éligibilité pour les sénateurs sont les mêmes que pour les députés, avec la seule différence qu'il faut avoir 30 ans. Ce minimum d'âge est vraiment trop bas. C'est pourquoi, comme l'expérience l'a prouvé, la mentalité de nos sénateurs ne paraît point différente de celle des députés. Ils n'ont pas joué, comme le Sénat français, un rôle modérateur.

B. — *Modifications apportées aux lois précédentes
par les lois du 17 février 1918*

Après la deuxième dissolution du Parlement en 1917, une réaction s'est produite. Un conseil provisoire, constitué par le gouvernement, a apporté des modifications radicales à la loi organique du Parlement, à la loi sur les élections au Sénat et à la loi sur les élections à la Chambre des députés, du 10 août 1912. Malgré les protestations contre cette façon illégale de modifier des lois si importantes, le gouvernement a procédé aux élections suivant les lois nouvelles. En ce qui concerne le Sénat, l'idée dominante était de faire du Sénat un corps conservateur et en quelque sorte aristocratique.

Ses élections sont basées essentiellement sur un régime censitaire et capacitaire très rigoureux. Il y a deux sortes de collèges électoraux sénatoriaux : les uns dits « collèges électoraux locaux », les autres appelés « collèges électoraux centraux ».

A. — *Les collèges électoraux locaux* sont les suivants :

1° Dans chaque province, les élections des sénateurs

se font à deux degrés. Les élections primaires ont lieu au chef-lieu des districts. Sont électeurs : *a*) ceux qui ayant obtenu le diplôme des écoles supérieures, ou qui possédant des connaissances équivalentes à celles des diplômes des écoles supérieures, ont pendant trois ans rempli des fonctions publiques ; *b*) ceux qui ont été hauts fonctionnaires de troisième classe (par exemple: sous-préfets de districts, etc.) pendant trois ans, ou hauts fonctionnaires de deuxième classe (par exemple: préfets de département ou Taou, etc.) pendant un an, ou encore ceux qui ont obtenu la grande croix d'honneur ; *c*) ceux qui paient annuellement un impôt direct de 100 dollars ou au-dessus, ou qui possèdent des immeubles d'une valeur de 50.000 dollars ou au-dessus.

Ces électeurs primaires élisent les électeurs du deuxième degré. Ceux-ci constituent le collège électoral provincial, qui élit les sénateurs. Chaque province élit 5 sénateurs et autant de suppléants. Dans certaines localités spéciales qui n'ont pas été assimilées aux provinces, les élections sont faites de la même façon, mais ces localités ne peuvent envoyer qu'un seul sénateur ;

2° Pour les deux dépendances: la Mongolie et le Tsinhai, les collèges électoraux sont composés des princes et ceux qui sont titulaires d'une noblesse héréditaire.

La Mongolie élit 15 sénateurs et le Tsinhai 3. Pour plus de commodité les élections peuvent avoir lieu à Pékin ;

3° Le collège électoral du Thibet est composé des délégués désignés par le gouverneur général et les chefs reli-

gieux (lamas). Il élit 6 sénateurs. Les élections peuvent avoir lieu aussi à Pékin.

B. — *Les collèges électoraux centraux* sont au nombre de six :

1^o Le premier collège est composé de ceux qui ont obtenu le diplôme des universités chinoises ou étrangères et qui ont rempli des fonctions publiques pendant trois ans, ou ceux qui ont été recteurs ou professeurs des universités pendant trois ans, ou ceux qui sont les auteurs d'ouvrages ou d'inventions scientifiques approuvés par le gouvernement. Il élit 10 sénateurs;

2^o Le deuxième collège est composé des anciens présidents et des anciens vice-présidents de la République, des anciens ministres et de ceux qui ont été hauts fonctionnaires de première classe (par exemple gouverneurs de province, etc.) pendant un an, ou de ceux qui ont obtenu la grande croix d'honneur du troisième degré ou d'un degré supérieur (il y a cinq degrés). Il élit 8 sénateurs;

3^o Le troisième collège est composé de ceux qui paient annuellement un impôt direct de 1.000 dollars ou au-dessus, ou qui possèdent des propriétés ou des capitaux d'une valeur de 1.000.000 de dollars ou au-dessus, engagés dans des exploitations industrielles, commerciales ou agricoles, emploi vérifié par les administrations compétentes. Il élit 5 sénateurs;

4^o Le quatrième collège est composé des Chinois résidant à l'étranger possédant des propriétés ou des capi-

taux d'une valeur de 1.000.000 de dollars, vérifiés par les consulats à l'étranger. Il élit 4 sénateurs;

5° Le cinquième collège est composé des princes et des nobles mandchous possédant une expérience politique ou administrative. Il élit 2 sénateurs;

6° Le sixième collège comprend les princes et les nobles musulmans ayant une expérience politique ou administrative. Il élit 1 sénateur.

On voit par-là que le Sénat ainsi constitué représente complètement les classes intellectuelles, capitalistes et même aristocratiques; par suite il cadre mal avec la conception démocratique. Il faut ajouter que le minimum de l'âge requis pour être candidat au Sénat a été porté à 35 ans au lieu de 30 ans, comme auparavant.

Nous répétons que ces lois, en raison de l'illégalité de leur élaboration, furent abolies en 1922, après la restauration de l'ancien Parlement irrégulièrement dissout.

SECTION III

ORGANISATION DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

La loi sur l'organisation du Parlement du 10 août 1912 pose le principe que le nombre des députés à élire dans chaque province sera fixé à raison d'un député par 800.000 habitants. Toutefois, toute province dont la population n'atteint pas le chiffre de 8 millions d'habitants, pourra élire 10 députés au moins. Ici encore, on

était animé du désir d'éviter l'écrasement des petites provinces par les grandes.

En attendant l'achèvement du recensement, on s'est servi des anciennes statistiques de la population et des documents relatifs à l'impôt foncier comme base de la répartition des sièges des députés dans les 22 provinces.

Quant aux trois dépendances : la Mongolie, le Thibet et le Tsinhai, elles éliront le même nombre de députés que de sénateurs.

Les députés sont élus au suffrage restreint. Ce système peut se justifier au point de vue théorique et pratique :

1^o D'abord d'après la théorie généralement admise par les auteurs, l'électorat n'est pas un droit individuel, mais une fonction sociale, en ce sens que la faculté de vote est organisée par la loi en vue de faire participer les citoyens à l'expression de la volonté nationale et cela pour l'intérêt général de l'Etat, mais non pour l'intérêt des électeurs. En d'autres termes, le corps électoral est un organe de l'Etat, l'individu est investi d'une fonction consistant à exercer une certaine activité publique qui s'appelle le vote. Par conséquent l'Etat a parfaitement le droit de déterminer les conditions les plus adéquates à l'exercice de cette fonction, car « l'élection, comme disait M. Villeg, est une sélection qui a pour but de désigner les plus capables et les plus dignes à l'effet d'exercer le pouvoir » (1)

1. Villeg, *Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe*, p. 13.

2° Puis du fait que l'élection est une institution nouvellement introduite en Chine, la masse du peuple est encore insuffisamment instruite de ses devoirs civiques, et il serait prématuré de pratiquer le suffrage universel.

Nos législateurs ont été surtout dominés par ces deux considérations. Premièrement, étant donné l'existence d'un nombre très grand d'illettrés en Chine, beaucoup de citoyens seront pratiquement dans l'impossibilité d'exercer la fonction électorale, puisqu'ils ne savent pas même inscrire valablement le nom du candidat sur le bulletin. En second lieu, nos législateurs, comme les constituants français de 1791, estimaient que « les citoyens qui, obligés immédiatement et sans cesse par la nullité absolue de leur fortune, de travailler pour leurs besoins, ne peuvent acquérir aucune des lumières nécessaires pour faire les choix, n'ont pas un intérêt assez puissant à la conservation de l'ordre social existant (1) ». C'est pourquoi nos législateurs ont institué un système électoral, à la fois capacitaire et censitaire; d'ailleurs il est très modéré.

Aux termes de la loi électorale de 1912, est électeur toute personne du sexe mâle, de nationalité chinoise, ayant 21 ans et résidant dans le district depuis deux ans au moins à l'époque de l'établissement de la liste électorale, à la condition de remplir une des conditions suivantes :

1. Barnave, à l'Assemblée constituante, séance du 11 août 1791.

1^o Posséder un certificat de fin d'études de l'école primaire ou de l'école supérieure;

2^o Ou avoir des connaissances équivalentes à celles des élèves sortant de l'école primaire ou de l'école supérieure;

3^o Posséder des immeubles d'une valeur de 500 dollars ou au-dessus;

4^o Payer un impôt direct de 2 dollars ou au-dessus par an;

Ne peuvent être électeurs et ne sont pas éligibles les personnes suivantes :

1^o Ceux qui ont été privés de leurs droits civiques et qui n'ont pas encore été réhabilités;

2^o Les faillis non réhabilités;

3^o Les gens atteints d'aliénation mentale;

4^o Les fumeurs d'opium;

5^o Les illettrés.

Le droit de vote et le droit d'éligibilité sont temporairement suspendus pour les personnes suivantes :

1^o Les hommes de l'armée active de terre ou de mer;

2^o Les fonctionnaires actifs de l'administration, de la justice et de la police;

3^o Les moines, les prêtres, de toute religion;

4^o Les instituteurs et étudiants de toutes les écoles subissent la suspension seulement de leur droit d'éligibilité, non de leur droit de vote.

Tout citoyen mâle de 25 ans est éligible, à moins qu'il ne se trouve dans une des conditions indiquées ci-dessus

Toutefois, les personnes chargées du service admi-

nistratif des élections ou des bureaux électoraux sont frappés d'inéligibilité relative dans la circonscription électorale où elles exercent leurs fonctions.

Les élections se font à deux degrés. Sans doute, le système de l'élection indirecte a des inconvénients; il ne représente pas exactement le corps électoral et il se prête plus facilement aux corruptions. Mais nos législateurs ont été animés, avant tout, du désir d'assurer un meilleur choix des élus, constatant que la population n'a pas encore été suffisamment instruite pour choisir elle-même ses représentants.

Les élections primaires ont lieu dans le district. Celui-ci peut se diviser en plusieurs sections électorales suivant les circonstances.

Les élections secondaires se font dans une circonscription qui comprend plusieurs districts.

Le nombre des députés pour chacune des circonscriptions est déterminé proportionnellement au nombre des électeurs.

Le vote est secret, et le scrutin est uninominal.

Pour être élu au premier degré, il suffit d'obtenir un tiers du nombre des votes du quotient électoral qui est établi en divisant le nombre total des votes dans la circonscription primaire par le nombre des délégués à élire.

Pour être élu député au second degré, il faut réunir la moitié du nombre des votes du quotient qui est établi en divisant le nombre total des votes dans la circonscription secondaire par le nombre des députés à élire.

On procédera à autant de tours qu'il sera nécessaire pour atteindre ce résultat. Puis on élit, suivant les mêmes règles, un nombre égal des députés suppléants, afin d'éviter des élections partielles en cas de vacances

Les députés sont élus pour trois ans.

Le contentieux électoral relève de la compétence des tribunaux ordinaires : les contestations relatives aux élections du premier degré sont tranchées par le tribunal de première instance; celles du deuxième degré par la cours d'appel.

Mais la loi sur l'organisation du parlement et celle sur les élections de la Chambre des députés, du 17 février 1918, sont venues apporter certaines modifications aux lois que nous venons de décrire. Les principales sont les suivants :

1^o Le nombre des députés est considérablement diminué. La Chambre ne comprend que 388 députés, au lieu de 596 comme auparavant.

2. Le cens électoral est double. Au lieu de payer un impôt direct de 2 dollars ou au-dessus par an, ou de posséder des immeubles d'une valeur de 500 dollars ou au-dessus, il faut payer un impôt direct de 4 dollars ou au-dessus par an, ou posséder des immeubles d'une valeur de 1.000 dollars ou au-dessus.

3. L'âge d'éligibilité est porté à 30 ans, au lieu de 25 ans.

D'ailleurs ces lois, comme nous l'avons déjà dit, furent abolies en 1922.

Pour terminer cette section, nous allons présenter

quelques observations générales sur les élections en Chine.

a) D'abord, le nombre des abstentions est très élevé. Les citoyens, peu accoutumés à s'intéresser aux affaires publiques, n'ont pas de zèle pour aller aux urnes. Souvent, les candidats ou les courtiers électoraux qui dirigent quelques centaines d'électeurs, les font présenter, tour à tour, aux urnes pour voter à la place des abstentionnistes, grâce à la complaisance des agents électoraux qui ferment volontiers les yeux. Si l'on consultait la statistique officielle, on pourrait s'étonner de ce que le pourcentage d'abstentionnistes soit relativement peu élevé. Mais, en réalité, il n'y a pas la moitié, peut-être même pas le tiers des électeurs inscrits qui se soient présentés aux urnes. Ce sont les candidats ou les artisans d'élections intéressés qui « fabriquent machinalement des votes » ; comme on dit en Chine. De là des contestations électorales sont nombreuses ; nous avons vu beaucoup d'élections annulées à cause de l'irrégularité ou des corruptions. Et quelquefois les candidats, dirigeant chacun une poignée d'hommes, se sont livrés à des bagarres violentes et les urnes ont dû être protégées sous la baïonnette.

b) Depuis quelques années, les corruptions électorales deviennent un spectacle particulièrement saisissant. Lors de l'élection du premier parlement en 1913, comme il existait deux partis assez puissamment organisés, les élections se sont faites d'une façon assez correcte. Mais depuis que ces deux partis se sont désorganisés, il n'y

a plus de comités électoraux pour diriger la campagne électorale; non seulement chaque candidat se livre au chantage, au marchandage, au tripotage; mais surtout il se sert de l'argent pour acheter ouvertement des votes, notamment aux élections du deuxième degré. Il serait bien difficile que des candidats qui n'ont pas d'argent puissent s'assurer le triomphe dans leurs luttes électorales.

Cet état de choses soulève naturellement l'indignation de l'opinion publique. Aussi avons-nous vu, dans ces dernières années, l'apparition des organisations dites « corps de surveillance électorale », formés de citoyens conscients et éclairés, destinés à combattre la force monstrueuse de l'argent. Mais ce ne sont que des palliatifs. Les véritables remèdes consisteraient à reconstituer des partis, puissants et disciplinés, et, avant tout, à faire l'éducation politique du peuple.

c) Puisqu'il n'y a pas de plate-forme des partis engagés devant les électeurs, la campagne électorale dégénère en luttes personnelles, et non en discussions politiques. Jamais un candidat n'a fait un discours pour développer son programme; jamais on n'a vu d'affiches électorales. Les électeurs n'ont pas d'autres guides que la notoriété personnelle du candidat ou la lumière de son argent. La plupart des élus sont des politiciens sans foi. Leur probité, leur loyauté sont fort douteuses. D'ailleurs ils se sont beaucoup discrédités ces dernières années. C'est pourquoi une opinion s'est dessinée en Chine, qui préconisait le système de la révocation des élus par les élec-

teurs, à l'exemple du « recall » pratiqué dans les Etats particuliers de l'Amérique du Nord.

SECTION IV

LES ATTRIBUTIONS DU PARLEMENT

Comme nous avons eu trois constitutions successives ayant chacune ses idées directrices, les attributions du Parlement ont varié naturellement avec elles. Il convient de les analyser séparément.

A. — *Les attributions du Parlement dans la Constitution provisoire du 15 mars 1912*

Si l'on examine les textes de la constitution, il n'est pas excessif de dire que le Parlement est d'après eux investi d'un pouvoir omnipotent.

Cela s'explique par les deux raisons suivantes :

1^o *Raison historique.* — Puisque la Chine se trouvait, depuis plusieurs milliers d'années, soumise à un régime du pouvoir césarien, que la conception absolutiste s'était profondément enracinée dans l'esprit des dirigeants, il était à craindre que ce régime odieux, une fois disparu, puisse ressusciter un jour ou l'autre. Car la Révolution de 1911, qui avait été capable de renverser la monarchie, n'aurait pu cependant transformer d'un seul coup la mentalité des gouvernants, ni balayer les lourdes traditions gouvernementales. D'ailleurs, cette

révolution a été faite par les hommes nouveaux, les conservateurs ou mandarins restaient tous debout. C'est par la crainte du retour possible à l'ancien régime despotique, que nos constituants de 1912 ont résolument cherché à le bannir à jamais; or ils croyaient que le meilleur moyen consisterait à consacrer l'omnipotence du Parlement, de telle façon qu'ils se sont efforcés d'étendre les pouvoirs du Parlement et corrélativement de réduire ceux du gouvernement. Ils n'ont jamais pensé qu'un Parlement tyrannique comme la Convention pût être aussi détestable qu'un chef despotique.

2^o *Raison doctrinale.* — Comme les hommes de la Révolution française, nos révolutionnaires parlaient éloquemment de la théorie de la souveraineté nationale, déclarant que, le peuple étant souverain, le Parlement est le seul représentant du peuple; il est le pouvoir suprême incarnant en quelque sorte la souveraineté nationale. Puis ceux qui ont connu le gouvernement parlementaire anglais disaient que le Parlement anglais est souverain, le Cabinet n'est « qu'une commission du corps législatif choisie pour être le corps exécutif » (1). suivant l'expression de Bagehot. « C'est là, comme le remarque avec justesse M. Esmein, certainement une erreur juridique, une exagération de langage (2). » Car le Cabinet, bien qu'il sorte de la majorité parlementaire, ne tient, en droit, ses pouvoirs, que du chef de l'Etat,

1. Bagehot, *The British constitution*, 4^e éd., 1885, p. 11.

2. Esmein, *Traité de droit constitutionnel*, t. I, p.

et il n'est pas une simple commission du corps législatif, destinée à exécuter seulement les ordres de ce dernier, mais, au contraire, c'est plutôt le cabinet qui, pratiquement, guide et commande le corps législatif et lui donne des impulsions générales.

Animés de ces deux considérations — l'une historique, l'autre doctrinale — nos constituants de 1912 se sont décidés à étendre démesurément les attributions du Parlement et à lui donner des armes formidables pour gêner et asservir le gouvernement, qui est désarmé devant lui, parce qu'il est privé du droit de dissolution. Malheureusement, nos constituants ne se doutaient pas que ces armes puissent un jour se tourner contre le Parlement lui-même. Or, ce fut précisément à cause de l'extravagance du pouvoir du Parlement que le gouvernement ne tarda pas à entrer en conflit avec ce dernier, et qu'il en est résulté le coup d'Etat du 12 janvier 1914, fait par le Président Yuan-Che-Kai, homme ambitieux et autoritaire, décrétant illégalement la dissolution du Parlement sous le prétexte qu'un Parlement tyrannique et tumultueux ruinerait l'intérêt du pays, qui aurait par suite besoin d'un gouvernement fort.

Voici, aux termes de l'article 19 de la constitution, les attributions du Conseil national, Parlement composé d'une Chambre unique :

- 1° Voter tous projets ou propositions de lois;
- 2° Voter le budget et approuver les comptes du gouvernement;
- 3° Voter les impôts, les règlements monétaires, ainsi

que l'échelle des poids et mesures applicables dans toute la République;

4^o Voter les emprunts à émettre et les engagements comportant une charge pour le trésor de l'Etat;

5^o Donner son consentement dans les cas prévus aux articles 34, 35, et 40; ces cas sont la nomination des ministres, des ambassadeurs ou des ministres à l'étranger; la déclaration de guerre; la conclusion de la paix ainsi que des traités; l'amnistie générale;

6^o Répondre aux questions pour lesquelles le Gouvernement le consultera ;

7^o Recevoir les pétitions des citoyens;

8^o Communiquer au gouvernement ses résolutions et ses avis concernant les lois et les autres affaires;

9^o Adresser des interpellations ou questions aux ministres et exiger leur présence en séance pour y répondre;

10^o Demander, par lettres officielles, au gouvernement de faire des enquêtes et de prendre des sanctions dans les affaires où des fonctionnaires auraient commis des actes de concussion ou d'illégalité;

11^o Mettre en accusation le président de la République, en cas de haute trahison, par un vote des trois quarts, au moins, des députés présents, si ceux-ci représentent, au moins, les quatre cinquièmes du nombre total des députés;

12^o Mettre en accusation les ministres en cas de forfaiture, ou de violation des lois, par un vote des deux tiers, au moins, des députés présents, si ceux-ci repre-

sentent, au moins, les trois quarts du nombre total des députés.

Et d'autre part, en vertu des articles 29 et 55 de la Constitution, le Conseil national est encore investi des pouvoirs de l'assemblée nationale. En cette qualité, il élit le président de la République et procède à la révision de la constitution.

On voit par là que les attributions du Parlement dans cette constitution sont extrêmement étendues. En dehors des attributions propres au domaine législatif, il a des moyens redoutables pour contrôler et gêner le gouvernement. D'abord, par ses résolutions et avis communiqués au gouvernement, il peut lui donner les directives générales des affaires; si le gouvernement refusait de s'y conformer il courrait le risque d'être renversé par le Parlement. Puis, par la nécessité de son consentement pour la nomination des ministres et des ambassadeurs ou ministres à l'étranger, il prive le président du libre choix de ses ministres et des agents diplomatiques les plus importants. Sans doute, cette institution est empruntée à la constitution américaine, d'après laquelle la nomination des hauts fonctionnaires comme ministres, ambassadeurs, etc., exige le consentement du Sénat; mais, aux Etats-Unis, où règne le système du gouvernement présidentiel, cette institution peut s'expliquer par une certaine méfiance à l'égard du président, tandis que, chez nous, la Constitution provisoire de 1912 consacrant formellement le régime parlementaire dans les articles 43, 44 et 45, il paraît excessif d'ex-

ger le consentement du parlement pour la nomination des ministres, parce que ceux-ci seront constamment soumis au contrôle du premier. Du reste, dans la pratique, le Sénat américain a presque toujours donné son consentement aux nominations des ministres faites par le président, tandis que notre Parlement a largement usé de cette arme pour embarrasser le président et s'est livré aux intrigues ou coteries de couloirs. Ensuite, par la voie de l'interpellation, le Parlement peut, de tout temps, renverser les ministres. C'est d'ailleurs une des règles essentielles du régime parlementaire. Mais chose curieuse, chez nous, les interpellations ont rarement donné lieu à un ordre du jour de confiance. Il semble que nos parlementaires se servent de cette arme, seulement pour intimider le ministres ou pour se faire remarquer par eux et par l'opinion publique, et le cabinet démissionne souvent pour d'autres causes que la manifestation du blâme du Parlement.

Enfin, avec le droit de demander au gouvernement de faire des enquêtes et de prendre des sanctions contre des fonctionnaires forfaitaires ou commettant des actes illégaux, le Parlement peut exercer un contrôle indirect sur les administrations. Cette attribution est particulière à notre Parlement, et elle paraît inutile dans un pays où se pratique le régime parlementaire, parce que le Parlement, par la voie de l'interpellation, pourrait toujours forcer le gouvernement de prendre des sanctions contre les fonctionnaires coupables. Mais nos constituants craignant que le gouvernement devint complice

de ses créatures estimaient qu'il serait nécessaire de consacrer ce droit du Parlement dans la constitution pour imposer au gouvernement de donner suite à la demande d'enquête et de sanction. D'ailleurs une semblable institution existait déjà sous l'ancien régime : c'était la Cour des censeurs, dont chaque membre pouvait formuler des remontrances pour demander au Roi de destituer ou de punir des mandarins coupables. Après la Révolution, les vieilles traditions administratives abusives n'auraient pas pu disparaître tout de suite. Il était salutaire que le Parlement héritât de cette attribution de l'ancienne cour des censeurs, et en effet, il a fréquemment exercé ce droit; mais comme le gouvernement a pu toujours trouver des moyens détournés pour couvrir les hauts-fonctionnaires, ce droit de contrôle n'est pour le Parlement qu'un coup de canon tiré en l'air; il est beaucoup moins efficace que le système de la Commission d'enquête parlementaire instituée en France et en Belgique.

Il est à noter que les attributions indiquées ci-dessus ont été dévolues par la Constitution provisoire du 15 mars 1912 au Conseil national qui était un Parlement provisoire, composé d'une seule Chambre. Mais la loi sur l'organisation du Parlement du 10 août 1912 ayant adopté le système bicaméral, alors que la Constitution provisoire de 1912 restait en vigueur, ces attributions du Conseil national, composé d'une Chambre unique, devenaient celles du Parlement régulier, composé de deux Chambres. L'article 14 de la loi sur l'organisation

du Parlement est ainsi conçu: « Avant la promulgation de la constitution définitive, les attributions du Conseil national énumérées dans la Constitution provisoire seront celles des deux Chambres. Toutefois chaque Chambre peut exercer séparément les droits suivants: *a)* droit d'initiative; *b)* droit d'interpellation et de question; *c)* droit de demander au gouvernement de faire des enquêtes et de prendre des sanctions contre des fonctionnaires coupables d'actes de concussion ou d'illégalité; *d)* droit d'accorder l'autorisation de poursuite contre les membres du Parlement; *e)* droit de faire le règlement de chaque Chambre. »

*B. — Les attributions du Parlement
dans la Constitution provisoire du 1^{er} mai 1914*

Sous la dictature du président Yuan-Chi-Kai, la constitution provisoire du 15 mars 1912 a succombé. Et c'est la nouvelle constitution provisoire du 1^{er} mai 1914, faite par les partisans du dictateur qui lui a succédé. En comparant cette dernière constitution avec la première, on voit que le rôle respectif du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif est justement renversé. Ici, c'est le pouvoir exécutif qui prend la suprématie; le pouvoir législatif est strictement enfermé dans le domaine législatif; il ne peut exercer aucun contrôle sur le pouvoir exécutif, tandis que celui-ci a toutes les prises sur le pouvoir législatif.

Enumérons tout d'abord les attributions de l'assem

blée législative qui est composée d'une Chambre unique. Aux termes de l'article 31 de cette constitution, elles sont les suivantes :

- 1^o Voter les lois;
- 2^o Voter ou accepter les emprunts à contracter et les engagements comportant une charge pour le trésor de l'Etat;
- 3^o Voter le budget;
- 4^o Répondre aux questions sur lesquelles le président de la République la consultera;
- 5^o Recevoir les pétitions des citoyens;
- 6^o Proposer des lois;
- 7^o Emettre des vues ou avis sur les lois ou d'autres affaires;
- 8^o Signaler les doutes sur la politique suivie et demander au président de la République d'y répondre; mais si le président de la République reconnaît qu'il est nécessaire de garder le secret, il pourra ne pas répondre;
- 9^o Mettre en accusation le président de la République, en cas de haute trahison, par un vote des trois quarts, au moins, des députés présents, si ceux-ci représentent, au moins, les quatre cinquièmes du nombre total des députés et son procès serait porté devant la Cour de cassation (1).

Ainsi les pouvoirs du Parlement sont réduits au mini-

1. D'après l'article 43 de la Constitution de 1914; le droit de mettre en accusation des ministres appartient non à l'assemblée législative, mais au censure, et ils seront jugés par la Cour administrative suprême.

mum; il ne peut plus exercer aucun contrôle sur le pouvoir exécutif, parce que cette constitution, à l'instar du système américain, a inauguré le gouvernement présidentiel; d'après l'article 16, le président n'est responsable que devant la nation entière; et les ministres ne sont que ses subordonnés; eux non plus, ne sont pas responsables vis-à-vis de l'assemblée législative.

Mais d'autre part, le président peut exercer une action considérable sur le pouvoir législatif; non seulement il a le droit de demander une deuxième délibération des lois votées, mais il a encore le droit d'initiative, le droit de convoquer, d'ajourner, et de dissoudre l'assemblée législative; ce qui est grandement contraire au système américain qui repose essentiellement sur le principe de la séparation des pouvoirs, ne donne pas au président de tels droits, et lui refuse le droit d'initiative, le droit de convoquer, d'ajourner et de dissoudre le Congrès.

Ce n'est pas tout. D'après l'article 20 de la constitution, le président peut, pour assurer le maintien de l'ordre, ou pour obvier à quelque calamité extraordinaire et en cas d'urgence ne permettant pas de convoquer l'assemblée législative — termes très vagues — publier avec l'assentiment du Conseil gouvernemental, des décrets ayant force de loi, c'est-à-dire des décrets-lois, à la condition de les soumettre à l'approbation de l'assemblée législative dès l'ouverture de sa session ordinaire suivante; par-là, la constitution nouvelle permet encore au président d'empiéter sur le domaine propre du pouvoir législatif, dans des circonstances qui ne sont

pas rares en Chine. Bien plus, lorsque le président désapprouve une proposition de loi votée par l'assemblée législative, il peut demander à l'assemblée législative une nouvelle délibération. Mais, si l'assemblée législative, à la majorité des deux tiers, au moins, des députés présents, maintient sa décision première et si le président reconnaît que son application est susceptible de présenter de graves dangers pour la politique intérieure ou extérieure, ou de rencontrer de sérieux obstacles, il pourra, avec l'assentiment du Conseil gouvernemental, ne pas faire la promulgation de la proposition votée par l'assemblée. Ainsi, le président a le dernier mot sur toutes les lois; c'est en quelque sorte le droit de sanction royal.

Enfin dans les relations extérieures, et notamment en ce qui concerne la déclaration de guerre, la conclusion des traités de paix, la Constitution américaine et la Constitution française exigent l'une et l'autre l'intervention du parlement; tandis que, dans notre Constitution de 1914, le président peut, par sa seule volonté, déclarer la guerre, conclure les traités de paix, ainsi que les autres traités, sauf ceux comportant un changement territorial ou une augmentation des charges des citoyens, pour cette catégorie de traités, l'assentiment de l'assemblée législative sera toujours nécessaire (art. 22 et 25).

Mais toutes ces discussions ne présentent qu'un intérêt théorique, car, en fait, sous la dictature du président Yuan-Chi-Kai, l'assemblée législative n'a jamais été convoquée; c'était le conseil gouvernemental qui assu-

maint les fonctions de l'assemblée législative, en vertu de l'article 67 de la constitution (titre X, règles additionnelles), aux termes duquel : « Avant que l'assemblée législative ait été constituée, ses fonctions et pouvoirs seront exercés, en son lieu et place, par le conseil gouvernemental. » D'ailleurs, le dictateur n'a pas toujours observé cette disposition; nombre des règlements de caractères législatifs ont été publiés sous forme de décrets sans aucune intervention du Conseil gouvernemental.

*C. — Les attributions du Parlement
dans la Constitution du 10 octobre 1923*

Avec la mort du dictateur Yuan-Chi-Kai (le 6 juin 1916), la Constitution provisoire du 1^{er} mai 1914, considérée comme constitution bâtarde, fut abolie, et la Constitution provisoire du 15 février 1912 a été remise en vigueur; elle a régi notre pays jusqu'en 1923. A cette époque, la Constitution du 10 octobre 1923 est venue la remplacer. Comme cette dernière constitution, faite par le parlement régulier (composé des deux chambres d'après la loi du 10 août 1912), transformé en assemblée constituante en vertu de l'article 54 de la Constitution provisoire du 15 février 1912, aux termes duquel « la loi constitutionnelle sera établie par le parlement régulier », a été considérée comme issue légitimement de la Constitution provisoire du 15 février 1912; on s'explique qu'elle ait hérité de son esprit; comme la précédente elle a donné au parlement une situation prépondérante.

Ainsi que nous l'avons déjà remarqué dans la section

précédente, la loi sur l'organisation du parlement du 10 août 1912 a inauguré le système bicaméral, et la Constitution de 1923 est venue la consacrer dans l'article 40. « Le parlement sera composé d'un sénat et d'une chambre des députés ». Maintenant il nous faut indiquer séparément les attributions communes aux deux chambres, les attributions particulières à chacune d'elles et enfin, les attributions appartenant aux deux chambres réunies en assemblée nationale.

I. — Les attributions communes aux deux Chambres

1^o *En matière législative.* — Toute décision doit résulter de l'accord commun des deux chambres (article 58). Cette règle est presque universellement admise dans les pays dont le parlement comprend deux chambres. Cependant, en Angleterre, depuis le parliament act de 1911, le droit de la Chambre des lords a été beaucoup réduit, même en matière législative : un bill voté dans trois sessions successives par la Chambre des communes, mais rejeté trois fois par la Chambre des lords, pourra devenir loi définitive, malgré que cette dernière n'ait point donné son assentiment au bill.

Quant au droit d'initiative, il appartient concurremment aux membres des deux chambres et au gouvernement (art. 103) et les membres du cabinet peuvent toujours prendre part aux discussions de toutes les propositions ou projets de lois, ou se faire représenter par des délégués (art. 96). C'est d'ailleurs une des règles

essentielles du régime parlementaire pour assurer la collaboration intime des deux organes, et les lois seront certainement mieux faites par le Parlement, d'une part, et mieux exécutées par le gouvernement, de l'autre. On sait qu'aux Etats-Unis, le gouvernement n'a pas le droit d'initiative, ni le droit de participation aux discussions; il en résulte beaucoup d'inconvénients et c'est ce qui engendre tant de flottement entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Toute proposition de loi adoptée par le Parlement doit être promulguée par le président de la République dans les quinze jours à partir de celui où elle lui sera parvenue (art. 104). Mais si le président désapprouve une proposition de loi adoptée par le Parlement il peut, dans le délai fixé pour la promulgation, demander au Parlement une seconde délibération en donnant les raisons de sa désapprobation. Si les deux chambres maintiennent leur décision première la loi doit être promulguée sans retard (art. 105). Il convient d'ajouter qu'ici une simple majorité suffit pour le maintien de la décision première; on adopte le système français, tandis que la Constitution provisoire du 15 février 1912 exigeait, pour cela, une majorité qualifiée des deux tiers, au moins, des membres présents (art. 23). Cette constitution s'était inspirée du système américain, qui exige une majorité des deux tiers du nombre total des membres de chacune des deux chambres.

2° *En matière financière.* — Bien que notre Constitution du 10 octobre reconnaisse aux deux chambres — le

Sénat et la Chambre des députés—le même droit d'amender ou de rejeter les lois financières, y compris le budget; la Chambre des députés a pourtant des privilèges qui lui confèrent un rôle prépondérant sur le Sénat; non seulement elle a le droit de priorité sur toutes les propositions financières (art. 111) droit qui est généralement admis en faveur de l'assemblée populaire, comme en Belgique, en Italie, en France, aux Etats-Unis, etc. (1), elle a aussi de ce privilège que, lorsqu'un conflit s'élève entre le Sénat et la Chambre des députés sur le projet de budget, c'est la volonté de cette dernière qui doit définitivement l'emporter. L'article 112 dispose: « Quand le Sénat amende ou rejette un projet de budget adopté par la Chambre des députés, il doit demander l'assentiment de la chambre des députés. S'il n'obtient pas cet assentiment, ledit projet devient aussitôt le budget définitif. » Cette disposition fort semblable à celle du « parliament act » de 1911, qui a enlevé définitivement à la Chambre des lords le droit d'amendement et de rejet sur les « money bills (2) » paraît excessive pour une haute assemblée comme notre Sénat, qui n'est pas aristocratique et héréditaire, mais élective, bien que son mode de recrutement soit différent de celui de la Chambre des députés (voir la section précédente). Enfin, aux termes des articles 114 et 118, seule la Chambre des députés a le droit de ratifier l'emploi des crédits provisionnels ou la demande de cré-

1. Allié, *Traité de la science des finances*, p. 142 et suiv.

2. Jèze, *Cours de science des finances, théorie générale du budget*, p. 232 et suiv.

ditions additionnelles. Ici encore on ne peut comprendre pourquoi le Sénat doit être complètement privé du droit de concourir à ces ratifications.

Cependant, à la différence des pratiques française et américaine, le droit du Parlement en matière budgétaire n'est pas illimité dans notre Constitution du 10 octobre 1923; certaines dépenses, à savoir : 1^o les dépenses constituant, d'après les lois, des obligations de l'Etat; 2^o les dépenses nécessaires pour l'exécution des traités; 3^o les dépenses rendues nécessaires par des dispositions de lois; 4^o les dépenses renouvelables, ne peuvent être supprimées ou réduites par le Parlement sans l'assentiment du gouvernement (art. 115). Ceci s'est encore inspiré du système anglais dit « des dépenses permanentes (1) ». Et d'autre part, le Parlement ne peut pas augmenter les dépenses annuelles prévues par le gouvernement dans le projet de budget (art. 116).

3^o *Dans les relations extérieures.* — L'assentiment préalable du Parlement, c'est-à-dire des deux chambres, est nécessaire pour la déclaration de guerre et pour la validité de la conclusion des traités de paix et de ceux affectant la législation (art. 84 et 85). Ce mot « législation » peut être entendu au sens très large.

4^o Enfin, *il y a certains droits* que les deux chambres peuvent exercer concurremment et indépendamment l'une de l'autre. Ces droits sont les suivants : o) Chaque chambre peut demander, par un message au gouvernement, de soumettre à une enquête et de punir les actes d'un fonctionnaire accusé d'avoir violé la loi ou d'avoir

manqué à ses devoirs (art. 64); *b*) Chaque chambre peut dresser des propositions au gouvernement (art. 65); *c*) Chaque chambre peut recevoir et prendre en considération les pétitions des citoyens (art. 66); *d*) Les membres de chacune des deux chambres peuvent adresser aux ministres des lettres d'interpellation ou leur demander de venir à la chambre pour répondre à leurs interpellations (art. 67). Mais le Sénat n'a pas le droit de renverser les ministres par la voie de l'interpellation; ceci est réservé à la Chambre des députés par son vote de non-confiance (art. 62).

II. — Les attributions particulières à la Chambre des députés

1^o *Mise en accusation.* — *a*) Au cas où le président de la République a commis des actes de haute trahison : — Le président de la République irresponsable en politique, sous le régime parlementaire, ne peut échapper à la responsabilité pénale. S'il a commis des actes de haute trahison, il peut être mis en accusation par la chambre. S'il a commis des infractions de droit commun, il peut être poursuivi devant la justice ordinaire (art. 60). Ici notre Constitution du 10 octobre 1923 s'écarte de la Constitution française, d'après laquelle le président ne peut être mis en accusation que par la Chambre et ne peut être jugé que par le Sénat. A ce sujet M. Duguit écrit : « Dans un pays qui se pique de pratiquer l'égalité démocratique, un pareil privilège ne devrait point exis-

ter (1). » Donc notre système paraît plus juste. — Pour mettre en accusation le président de la République, la décision ne peut être prise que moyennant la présence des deux tiers au moins de la totalité des membres de la chambre et l'assentiment des deux tiers au moins des membres présents (art. 60).

b) Au cas où les ministres ont commis des actes violant la loi :— Si les ministres ont commis dans l'exercice de leurs fonctions des actes violant la loi, ils peuvent être mis en accusation par la chambre, mais ils peuvent également être poursuivis par l'action publique devant la justice ordinaire. La majorité exigée pour mettre en accusation les ministres est des deux tiers au moins des membres présents (art. 61.)

2° *Consentement à la nomination du président du Conseil.* — Nous avons déjà dit, dans les chapitres précédents, que l'exigence du consentement de la Chambre des députés pour la nomination du président du Conseil (art. 94) pourrait entraîner plusieurs inconvénients et qu'elle semble contraire aux principes du régime parlementaire qui doit assurer au gouvernement une certaine indépendance pour le maintien de l'équilibre entre les deux pouvoirs. On a dit que la Constitution prussienne de 1920 a aussi adopté le régime parlementaire, et pourtant le président du conseil prussien est élu par le Parlement. Mais il faut remarquer qu'en Prusse, il n'y a pas de président de la République; aussi s'est-on

1. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. IV, p. 476.

décidé à donner la nomination du président du conseil au Parlement; chez nous au contraire, il y a un président de la République; que reste-t-il donc du pouvoir du président de la République sous le régime parlementaire, si on lui enlève encore le libre choix du chef du ministère?

3° *Vote de confiance*. — Notre Constitution de 1923 donne à la Chambre des députés seule le droit de renverser le ministère par le vote de méfiance (art. 62). On sait qu'en France et en Belgique, on a reconnu au Sénat le même droit de renverser le ministère; or ce système « fait ressortir les inconvénients pratiques d'une double responsabilité : avoir l'obligation permanente de conserver une majorité dans les deux chambres entraînerait l'instabilité ministérielle et l'impossibilité de suivre une politique précise (1) ». Aussi nos constituants ont-ils préféré adopter le système anglais qui n'a jamais permis à la Chambre des lords de renverser le ministère.

III. — Les attributions particulières au Sénat

1° *Fonctions de haute cour de justice*. — Notre Constitution de 1923 comme la Constitution française et la Constitution américaine, attribue au Sénat les fonctions de haute cour de justice pour juger le président de la République et les ministres mis en accusation par la Chambre des députés (art. 63). Nous rappelons que

1. Redslob, *Le Régime parlementaire*, p. 246.

nos Constitutions de 1912 et de 1914 ont toutes confié ces fonctions à la Cour de cassation; elles avaient adopté le système belge.

Pour nous, nous préférerions le système d'une cour mixte, qui serait composée des membres dont la moitié serait élue par le Parlement et l'autre moitié serait choisie par la Cour suprême parmi les magistrats, ce qui permettrait de combiner les avantages des deux systèmes indiqués ci-dessus et d'éviter leurs inconvénients; d'une part, assurer l'impartialité qui dans une assemblée politique fait toujours défaut, et d'autre part, épargner à la Cour suprême de justice ordinaire le souci de se jeter dans la mêlée politique.

Le jugement de culpabilité du président et des ministres ne peut être rendu qu'à la majorité des deux tiers, au moins, des membres présents (art. 63, al. 2).

Lorsqu'un jugement de culpabilité est prononcé contre le président de la République, celui-ci est seulement dépouillé de ses fonctions; c'est à la Cour suprême de justice ordinaire qu'il appartient de prononcer contre lui une peine (art. 63, al. 3). De même, lorsqu'un jugement de culpabilité est prononcé contre un ministre, celui-ci est dépouillé de ses fonctions et il peut en outre être privé de ses droits civiques; s'il a commis d'autres crimes ou délits, il sera déféré à une cour de justice pour être jugé (art. 63, al. 4).

On voit que notre Constitution de 1923 distingue nettement la peine politique et la peine de droit commun; ceci est très logique. On sait que le Sénat français,

Haute Cour de justice, s'est reconnu qu'il pouvait souverainement qualifier crimes des faits qui ne sont pas définis comme tels par la loi et déterminer aussi la peine non prévue par la loi. Contre cette jurisprudence, M. Duguit a écrit ceci : « Dire que le Sénat, en sa qualité de juridiction politique, peut déterminer souverainement la peine à appliquer, peut même condamner à des peines qui n'existent pas dans la nomenclature légale des peines, c'est dire que le Sénat peut violer la loi (1). »

2^o *Consentement à la dissolution de la Chambre des députés.* — Notre Constitution de 1923, à la différence du système français, réserve à la Chambre des députés seule le droit de renverser le ministère, mais elle exige, pour la dissolution de la Chambre, l'assentiment du Sénat (art. 89); c'est une pure imitation de la Constitution française. Comme nous l'avons dit dans le chapitre précédent, le motif qui a déterminé nos constituants à faire cette imitation est qu'ils avaient l'arrière-pensée de mettre un obstacle insurmontable à la possibilité de la dissolution; qu'ils comptaient que le Sénat se solidariserait toujours avec la Chambre et ne donnerait jamais son consentement au président. Or, si l'on veut sincèrement consacrer un régime parlementaire, il faut donner au pouvoir exécutif une arme efficace de défense sans aucune restriction; sinon l'équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ne pourrait se maintenir et le régime parlementaire serait bientôt déformé; en

1. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. IV, p. 501.

France le déséquilibre s'est produit au profit du Parlement; en Chine, ce serait engendrer la possibilité d'un coup d'Etat de la part du pouvoir exécutif, ce qui est déjà arrivé (par exemple le coup d'Etat du 12 janvier 1914, fait par le président Yuan-Che-Kai) sous l'empire de la Constitution provisoire du 15 mars 1912 qui n'avait même pas donné au président le droit de dissolution.

3^o *Rôle du Sénat dans des cas spéciaux.* — *a)* La nomination du président de la Cour de cassation ne peut être faite qu'avec l'assentiment du Sénat (art. 98); *b)* Le président de la Cour des comptes est élu par le Sénat (art. 122); *c)* Enfin, l'assentiment du Sénat est nécessaire pour la restitution des droits civiques, accordée par le président de la République aux anciens présidents de la République et ministres condamnés à la suite d'une mise en accusation (art. 87).

IV. — Les attributions des deux Chambres réunies en assemblée nationale

L'assemblée nationale est composée des membres des deux Chambres. Théoriquement, c'est un organe souverain distinct des deux Chambres; elle est investie des deux pouvoirs suivants :

1^o *Election du président de la République.* — Sur ce point nous avons donné des explications suffisantes dans le chapitre premier, section I. Nous n'y reviendrons pas ici.

2^o *Revision et interprétation de la constitution.* — Dans

les pays ayant une constitution souple comme l'Angleterre, l'Italie, le pouvoir constituant et le pouvoir législatif se confondent en un seul organe; la constitution, au sens intrinsèque du mot, peut être modifiée par le pouvoir législatif ordinaire avec la même procédure que les lois ordinaires; en d'autres termes, là où la constitution est souple, il n'y a pas d'hierarchie des lois; toutes les lois sont placées sur le même plan. Au contraire, dans les pays qui adoptent le système d'une constitution rigide, la revision de la constitution doit s'opérer par une procédure spéciale et généralement le pouvoir constituant et le pouvoir législatif sont distincts l'un de l'autre, du moins théoriquement.

Les procédures pour la revision de la constitution, très variables suivant les constitutions des divers pays, peuvent se ramener à trois systèmes principaux :

1^o Le premier système consiste à confier la tâche de la revision à une assemblée spécialement élue à cet effet. Exemple : aux Etats-Unis, lorsque le Congrès propose des amendements à la constitution ou sur la demande des législateurs des deux tiers des divers Etats, il convoque une Convention pour sanctionner les amendements qui, en raison du statut fédéral de l'Union, doivent, pour être valables, être, en outre, ratifiés par les législatures des trois quarts des divers Etats, ou par les Conventions réunies dans les trois quarts d'entre eux. Cette procédure est assez longue et compliquée. Nos constituants ont dû l'écarter.

2^o Le second système, qui s'attache à l'idée de la sou-

veraineté du peuple et qui se pratique en Suisse et dans les Etats particuliers de l'Amérique du Nord, consiste en ce que la revision de la constitution doit être soumise au vote populaire pour sa ratification et les citoyens ont le droit d'initiative de la revision. Mais, dans l'état actuel des choses en Chine, le référendum est absolument impraticable; ce système devait donc être également écarté.

3^o Enfin, d'après le troisième système, plus simple et plus répandu, c'est le pouvoir législatif lui-même, agissant comme pouvoir constituant, qui est chargé d'opérer la revision. C'est le système adopté en France, en Belgique, en Allemagne, et en Chine.

Aux termes de l'article 136 de notre Constitution de 1923, le Parlement a seul le droit de prendre l'initiative d'une revision de la Constitution.

La proposition d'initiative de la revision doit être signée par le quart au moins du nombre total des membres de chaque chambre; elle ne peut être adoptée qu'avec l'assentiment des deux tiers au moins des membres présents dans chacune des deux chambres.

L'initiative de la revision une fois adoptée, les membres des deux chambres doivent se réunir en assemblée constituante. La délibération ne peut commencer qu'en présence des deux tiers au moins des membres des deux chambres. La décision doit être prise à la majorité des trois quarts au moins des membres présents (art. 140).

Suivant l'exemple de la Constitution française (revision de 1884) notre constitution stipule que la forme

de l'Etat républicain ne peut pas être l'objet d'une discussion en vue de la revision (art. 138).

En dehors de la revision, notre assemblée constituante est encore investie du droit de l'interprétation de la constitution. L'article 139 dispose en effet : « La constitution, en cas de doute sur son sens, sera interprétée par l'assemblée constituante. » Ici se pose une question : Est-ce que notre constitution reconnaît aux tribunaux judiciaires le droit de vérifier la constitutionnalité des lois par la voie de l'interprétation ? Ou bien réserve-t-elle à l'assemblée constituante seule le pouvoir d'interpréter la constitution ? Sur ce point, notre constitution contient une certaine équivoque. D'une part, l'article 108 porte : « Toute loi qui est en opposition avec la constitution est invalable. » Et l'article 27 ajoute : « Les lois provinciales seront nulles si elles sont en contradiction avec les lois nationales (y compris la loi constitutionnelle). Lorsque des doutes s'élèveront relativement à une opposition entre la loi provinciale et la loi nationale, l'interprétation sera donnée par la Cour suprême de justice. » Enfin, en ce qui concerne la répartition des compétences entre l'Etat et les provinces, l'article 26 stipule qu'« en dehors des affaires énumérées dans les articles 23, 24 et 25 s'il se présente des questions non prévues, celles qui, par leur nature, concernent l'Etat sont du ressort de l'Etat ; celles qui concernent les provinces, sont du ressort des provinces. En cas de conflit, la décision est prise par la Cour suprême de justice ».

De toutes ces dispositions il résulte que notre consti-

tution reconnaît implicitement à ce tribunal le droit d'interpréter la constitutionnalité, soit des lois nationales, soit des lois provinciales. Et d'autre part, comme nous venons de le dire, la constitution attribue aussi formellement à l'assemblée constituante le pouvoir d'interpréter la constitution. Alors comment peuvent se concilier ces deux tendances en apparence contradictoires? La véritable pensée de nos constituants est que le tribunal judiciaire a, sans doute, le droit du contrôle de la constitutionnalité des lois par son interprétation, mais il n'a pas le dernier mot; l'interprétation finale de la constitution doit être réservée à l'assemblée constituante, si la question reste contestée après l'interprétation judiciaire.

CHAPITRE IV

LE GOUVERNEMENT LOCAL

SECTION I

APERÇU HISTORIQUE SOUS L'ANCIEN RÉGIME

La Chine, vieille de cinq mille ans, possède son histoire authentique depuis l'Empereur Niao (2.373 avant J.-C.). Les institutions politiques et son régime administratif ont varié suivant les époques. Sans vouloir entrer dans les détails, nous nous bornerons à en dégager les principes généraux qui, sous l'ancien régime, sont les suivants :

1^o D'abord, la Chine a toujours été un pays unitaire. Dès l'avènement de la dynastie Tsin (vers 250 avant J.-C.) le régime féodal avait déjà disparu. Le pays fut à cette époque divisé en départements et districts. A travers les dynasties qui se sont succédé, les noms et l'étendue de ces divisions administratives ont subi certains changements; mais leur uniformité s'est toujours maintenue.

2^o En second lieu, la Chine a été un pays fort centralisé, du moins théoriquement. D'après une doctrine classique chinoise, « toute terre sous le Ciel est de la

propriété du roi; et tout sujet sur la terre est son servant ». De cette conception il découle que le pouvoir royal peut s'étendre sur tous les domaines, sans aucune limitation : le Roi gouverne le pays exactement comme il gère son domaine privé et ses agents ne sont que les exécuteurs de ses ordres.

3° En troisième lieu, la Chine étant un pays centralisé, a été pourtant très déconcentrée. En raison du territoire immense du pays, non seulement le pouvoir central ne pouvait exercer un contrôle effectif sur ses agents locaux, mais il était matériellement impossible que l'autorité centrale imposât des mesures uniformes aux diverses localités. Par conséquent il fallait laisser aux agents locaux un large pouvoir de décision pour faire face aux exigences de circonstances imprévues et tenir compte des besoins et des intérêts particuliers de chaque localité.

4° En quatrième lieu, tous les agents locaux, sauf quelques rares exceptions, avaient une compétence universelle; ils rendaient la justice; ils s'occupaient de l'administration générale; ils pouvaient publier des règlements ayant force de loi dans leur ressort. En un mot ils étaient des délégués généraux et comme des miroirs du pouvoir central; leurs pouvoirs n'avaient d'autres limites que le contrôle hiérarchique de leurs supérieurs.

5° Enfin, bien que les pouvoirs de ces agents locaux aient été illimités, le peuple chinois sous l'ancien régime n'a pas été très opprimé. En effet, d'une part, suivant une théorie classique chinoise, issue du régime patriarcal, l'agent local est en quelque sorte le chef de famille de la

population dans son ressort, il est de son devoir de faire du bien à la population considérée comme de ses enfants. D'autre part, les voies de recours contre les actes de l'agent local ont été largement ouvertes à toute personne. Le plus humble citoyen pouvait porter ses plaintes à l'agent supérieur pour lui demander de révoquer ou de punir l'agent coupable soumis à son contrôle. Et auprès du gouvernement central, il existait une cour de censeurs qui avait le droit de contrôle sur tous les hauts fonctionnaires et le droit de demander au roi la destitution ou la punition de ces fonctionnaires en lui signalant leurs abus ou leurs forfaitures.

Il nous faut maintenant tracer les grandes lignes de l'organisation de l'administration locale depuis la dynastie Yuen (1280) jusqu'à la fin de l'ancien régime.

1^o Au sommet des unités administratives locales était la province. Chaque province avait un gouverneur général; il était le représentant direct du pouvoir central; il avait une compétence universelle. Tous les fonctionnaires civils et militaires étaient soumis à son contrôle et devaient obéir à ses ordres. Son rôle rappelle celui de l'intendant français sous l'ancien régime.

À côté du gouverneur général, il y avait dans chaque province un trésorier général chargé de concentrer toutes les recettes de la province et un grand juge qui était en quelque sorte une Cour d'appel. Ces deux fonctionnaires étaient dans une certaine mesure aussi sous le contrôle du gouverneur général.

2^o La province était divisée en départements (Tao)

Chaque département avait un préfet (Taotai) qui était un fonctionnaire délégué du gouverneur général, ayant pour mission principale de surveiller tous les fonctionnaires de sa circonscription et de leur transmettre les ordres du gouverneur général.

3^o Au-dessous du département étaient des Fous. A la tête du Fou il y avait un Tsifou; il avait aussi une compétence générale touchant à la fois à la police, aux finances, à la justice, etc., et en même temps il exerçait le contrôle sur les sous-préfets.

4^o Enfin, le dernier échelon, c'étaient les districts (Hsiens). Chaque district avait un sous-préfet. C'était le magistrat le plus important aux yeux de la population, parce qu'il entraînait en contact direct avec elle et qu'il avait des attributions universelles; il rendait la justice en premier ressort; il percevait les impôts; il avait le pouvoir de police et le pouvoir réglementaire; il s'occupait de toutes les affaires d'intérêt local : assistance, instruction, etc.

Il va sans dire que, sous l'ancien régime, le droit public étant fondé sur la notion du pouvoir absolu du roi et de ses agents, il n'existait pas d'institutions représentatives pour les intérêts locaux non plus que pour les intérêts généraux. Il fallait attendre jusque vers la fin de la dynastie Mandchoue, qu'un vent libéral venu de l'Occident soufflât sur le peuple chinois, pour qu'il réclamât non seulement un gouvernement constitutionnel central, mais aussi le « self-government » local.

En 1908 fut publié un décret qui commença à doter

chaque province d'une assemblée provinciale. Le système électoral de cette assemblée était basé sur un régime à la fois censitaire et capacitaire. Ses attributions étaient limitées à l'examen du budget provincial et des réformes locales; il lui était interdit, comme aux conseils généraux français, de s'occuper des questions politiques.

En même temps, dans les districts, on institua les conseils de cercles; chaque district se divisait en trois sortes de cercles ou d'agglomérations : la ville, les bourgs et les communes. Mais tous ces corps délibératifs étaient soumis au strict contrôle du sous-préfet et celui-ci gardait la plénitude de son pouvoir sur les affaires d'intérêt local.

Après que le terrain du self-government eut été défriché, les événements se sont précipités. Nous arrivons ainsi à la veille de la Révolution.

SECTION II

LES INSTITUTIONS LOCALES DEPUIS LA RÉVOLUTION

Après la Révolution, l'organisation locale a subi d'importantes modifications. D'une part, la hiérarchie des unités administratives s'est simplifiée. On a d'abord supprimé les départements (Taos) et les Fous. Peu après on a rétabli les départements. Désormais les divisions administratives locales ne comportent que trois degrés — provinces, départements, et districts — au lieu de quatre comme sous l'ancien régime. Et, d'autre

part, la tendance décentralisatrice s'est accentuée. Les attributions de l'assemblée provinciale ont été augmentées, et on a créé dans chaque province un conseil provincial et dans chaque district une assemblée de district et un conseil de district. Nous allons exposer sommairement ces institutions locales.

1^o *Provinces*

a) *Gouverneur civil*. — La province est à la fois une unité administrative des intérêts généraux et une personne morale ayant une certaine autonomie. Par conséquent, le gouverneur civil de la province, nommé par le gouvernement central, est agent et représentant du pouvoir central et en même temps représentant des intérêts de la province.

Comme agent et représentant du pouvoir central, il exécute les lois, les décrets et les instructions ministérielles; il dirige et surveille des services d'intérêt général; il a un large pouvoir réglementaire; il est chargé de la police générale; il exerce un contrôle sur tous les fonctionnaires inférieurs; en un mot sa situation juridique est presque la même que celle du préfet français. Mais, en fait, ses pouvoirs dépassent de beaucoup ceux du préfet français, parce que le territoire des provinces est si étendu — certaines provinces correspondant à la France entière — que le pouvoir central ne peut exercer un contrôle effectif sur lui.

En qualité de représentant des intérêts provinciaux,

il est chargé de l'exécution des décisions de l'assemblée provinciale, il prépare le budget annuel et certaines autres affaires en vue de les soumettre à l'assemblée provinciale, il passe des contrats; il nomme ou révoque les agents des services locaux.

b) *Assemblée provinciale.* — D'après la loi sur l'élection de l'assemblée provinciale du 4 septembre 1912, le système électoral pour l'assemblée provinciale est presque le même que pour la Chambre des députés (voir chap. III, sect. III, l'Election de la Chambre des députés). Nous nous bornerons ici à parler de ses attributions qui sont très étendues (loi du 2 avril 1913).

1° L'assemblée provinciale est investie d'un pouvoir réglementaire et même législatif relativement aux questions provinciales, à la condition, bien entendu, que ses décisions ne doivent jamais aller à l'encontre des lois et des décrets du gouvernement central;

2° Elle délibère sur les matières financières. Elle vote le budget provincial qui lui est soumis par le gouverneur civil; elle autorise la levée d'impôts et de taxes; elle prononce sur l'émission des emprunts, sur la conclusion des contrats aggravant les charges du Trésor provincial, et sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;

3° Elle délibère sur tous les projets d'intérêt provincial; par exemple : création et entretien des routes, des chemins de fer; construction et entretien des édifices; assistance publique; hygiène, etc.

4° Elle joue le rôle de comité consultatif à l'égard de l'autorité provinciale. En cette qualité, elle est appelée

à émettre des avis et à formuler des vœux sur les questions pour lesquelles le gouverneur la consulte;

5° Enfin, elle a le droit de contrôle sur les administrations provinciales. De ce chef, elle peut : 1° Mettre en accusation le gouverneur et d'autres fonctionnaires, s'ils ont commis des actes illégaux, par une décision des deux tiers des membres présents; l'accusation contre le gouverneur est adressée au ministre de l'Intérieur qui la soumettra au Conseil des ministres pour prononcer les sanctions; et celle contre les autres fonctionnaires est adressée au gouverneur pour lui demander de procéder à une « enquête-punition »; 2° Recevoir les pétitions des particuliers qui manifestent leurs opinions sur les questions provinciales ou qui se plaignent d'avoir été opprimés; 3° Poser des questions au gouverneur; celui-ci doit lui en répondre dans un délai déterminé.

c) *Conseil provincial*. — Par le décret du 23 juin 1921 un Conseil provincial a été créé; son rôle consiste à assister le gouverneur civil pour s'occuper des affaires d'intérêt provincial. Il est composé de 12 membres dont la moitié est désignée par le gouverneur civil (3 parmi les chefs de services attachés à l'administration du gouverneur civil et 3 parmi les citoyens de la province) et l'autre moitié est élue par l'assemblée provinciale. Il est présidé de droit par le gouverneur civil.

Les attributions du Conseil provincial sont les suivantes :

1° Il propose les projets concernant les réformes d'in-

térêt local et toutes celles relatives à l'administration provinciale;

2° Il prend des mesures relatives à la gestion des biens provinciaux;

3° Il examine les projets de budget, de comptes et d'autres projets que le gouverneur civil soumettra à l'assemblée provinciale;

4° Il délibère sur la question de savoir si les avis ou vœux émis par l'assemblée provinciale peuvent être mis à exécution ou non;

5° Il examine les réponses que le gouverneur civil est tenu de donner aux questions qui lui sont adressées par l'assemblée provinciale;

6° Il représente le gouverneur civil, en vertu d'une délégation faite par ce dernier, à l'assemblée provinciale pour y exposer les motifs des projets ou d'autres vues

7° Il tranche les questions litigieuses ou les différends soulevés entre les diverses collectivités autonomes de degrés inférieurs;

8° Il examine les mesures propres à l'exécution des décisions prises par l'assemblée provinciale;

9° En ce qui concerne l'administration des intérêts généraux, il peut émettre des vœux et il donne ses avis au gouverneur civil si celui-ci le consulte;

10° Enfin, il peut s'occuper de toutes les autres questions locales qui n'ont pas été réservées à la compétence du gouvernement central.

On voit par-là que ce conseil est un organe essentiellement consultatif et auxiliaire du gouverneur civil pour

s'occuper des questions presque uniquement d'intérêt provincial. Il présente à la fois le caractère du conseil de préfecture et celui de la commission départementale en France; mais il se différencie de cette dernière parce qu'il ne peut exercer aucun contrôle sur le gouverneur civil et que les décisions qu'il a prises sont exécutées par ce dernier.

2° Départements (Taos)

Après la Révolution, le caractère du département n'a pas changé; il reste comme auparavant une sorte de division purement administrative; il n'a pas la personnalité morale, n'ayant pas de patrimoine, ni d'organe délibératif.

A la tête du département se trouve un préfet, nommé par le gouvernement central, le plus souvent sur la présentation du gouverneur civil; il sert surtout d'organe intermédiaire entre le gouverneur civil et les sous-préfets de districts. Ses attributions sont les suivantes : 1° Il assure l'exécution des lois, des décrets, et des règlements provinciaux sous les ordres du gouverneur civil; 2° Il a un pouvoir réglementaire dans son ressort; 3° Enfin, sa mission principale est de surveiller les fonctionnaires inférieurs dans le département. De ce chef, il peut annuler les actes des sous-préfets; adresser un rapport au gouverneur pour lui demander de prendre des sanctions contre tels ou tels fonctionnaires; il contrôle les agents fiscaux et vérifie leurs bilans; il envoie au gou-

verneur des rapports sur l'administration de la justice dans le département; et enfin, il exerce la tutelle administrative sur le corps autonome du district.

3^o Districts

a) *Le sous-préfet.* — Le district, comme la province, est à la fois une division administrative du dernier degré, et une personne morale. Le magistrat de district est le sous-préfet. Il est nommé par le gouvernement central sur la présentation du gouverneur civil, après avoir passé un concours comme candidat sous-préfet. Sa situation juridique dans le district est la même que celle du gouverneur civil dans la province : il est agent et représentant du gouvernement central et en même temps représentant du district, personne morale. Il est soumis au contrôle du gouverneur civil et du préfet du département. Mais, pour la plupart des affaires, il peut s'adresser directement au gouverneur civil. Ses attributions sont très importantes au point de vue des intérêts généraux ainsi que des intérêts locaux. Voici ses attributions :

1^o Exécuter les lois, les décrets, les règlements provinciaux et les instructions du gouverneur civil. De ce chef, il a un pouvoir réglementaire;

2^o Assurer le recouvrement des impôts ou des taxes d'Etat, de province et de district;

3^o Diriger la police générale du district;

4^o Rendre la justice comme juge-chef du tribuna de première instance (régime transitoire);

5° Exercer la tutelle administrative et assurer l'exécution des décisions prises par l'assemblée de district;

6° Enfin, s'occuper de toutes les affaires d'intérêt local : communications, industrie et commerce, instruction, hygiène, assistance, etc.

b) *L'assemblée de district et le conseil de district.* — Après la Révolution, on n'eut pas le temps de toucher à l'institution du district telle qu'il existait à la fin de l'ancien régime. Sous le gouvernement de Yuan-Chi-Kai un décret daté du 29 décembre 1914 est venu lui donner un « statut provisoire d'autonomie locale ». Selon ce statut, chaque district est divisé en un certain nombre de cercles suivant une procédure assez compliquée et artificielle, circonscription qui ont chacune un conseil de cercle. Mais ces conseils n'ont jamais été constitués; donc ce statut reste lettre-morte.

Par la loi dite « d'autonomie de district », publiée le 7 septembre 1919, on a institué, dans chaque district, une assemblée de district et en même temps un conseil de district.

I. *Assemblée de district.* — L'assemblée de district est composée de 10 à 30 membres élus, suivant l'importance de la population du district.

Les conditions électorales et celles d'éligibilité pour cette assemblée sont basées sur le régime censitaire et capacitaire.

Est électeur toute personne de sexe mâle, ayant 20 ans et résidant dans le district depuis deux ans, à la condition de remplir une des conditions suivantes : 1° payer

un impôt direct de 2 dollars ou au-dessus par an; 2° posséder des immeubles ou meubles d'une valeur de 500 dollars ou au-dessus; 3° avoir rempli ou remplir actuellement des fonctions publiques ou des services d'enseignement; 4° posséder un certificat de fin d'étude de l'école primaire ou supérieure, ou avoir l'équivalent de diplôme.

Pour être élu membre de l'assemblée de district, il faut être du sexe mâle, avoir 25 ans, résider dans le district depuis deux ans et, en outre, remplir une des conditions suivantes : 1° payer un impôt direct de 4 dollars ou au-dessus par an; 2° posséder des immeubles ou meubles d'une valeur de 1.000 dollars ou au-dessus; 3° avoir rempli des fonctions publiques ou des services d'enseignement pendant un an au moins; 4° posséder un diplôme d'enseignement secondaire ou supérieur, ou son équivalent.

Le mandat de membres de l'assemblée de district est de trois ans.

Les attributions de l'assemblée de district sont les suivantes :

1° Elle délibère sur les questions d'intérêt local : instruction, communications, travaux publics, industrie et commerce, hygiène et assistance publique, etc.;

2° Elle vote le statut d'autonomie de district;

3° Elle vote le budget, les comptes et les taxes de district;

4° Elle délibère sur l'acquisition, la disposition des immeubles et sur la gestion des biens du district;

5° Elle peut émettre des vœux sur les affaires qui intéressent à la fois l'administration locale et l'autonomie de district et elle donne ses avis aux autorités locales ou au conseil de district s'ils la consultent ;

6° Enfin elle s'occupe de toutes les autres affaires sur lesquelles les diverses législations lui donnent compétence.

II. *Conseil de district.* — Le conseil de district est composé de 4 à 6 membres dont la moitié est nommée par le sous-préfet et l'autre moitié est élue par l'assemblée de district. Il est présidé de droit par le sous-préfet. C'est un organe d'exécution des décisions de l'assemblée de district ; son caractère ressemble beaucoup à celui de la commission départementale en France. En voici les attributions :

1° Exécuter les décisions prises par l'assemblée de district ;

2° Diriger les opérations de l'élection de l'assemblée de district ;

3° Préparer les projets à soumettre à l'assemblée de district ;

4° Faire des règlements relatifs à l'autonomie de district ;

5° Gérer les biens de district ;

6° Diriger les fonds du district et assurer le recouvrement des recettes et des taxes de district.

Les deux organes ci-dessus indiqués, ont fonctionné régulièrement depuis leur création et leurs résultats sont appréciables au point de vue de l'intérêt local.

SECTION III

LE MOUVEMENT FÉDÉRALISTE ET LA CONSTITUTION
DE 1923

Avant d'aborder cette question, nous allons rechercher d'abord les causes de ce mouvement fédéraliste.

Comme nous l'avons dit, la Chine a été toujours un pays unitaire. Dès le début de la République, personne n'a songé à transformer cet édifice millénaire. Sous le gouvernement du dictateur Yuan-Chi-Kai, la tendance centralisatrice s'est accentuée; il a dissous les assemblées provinciales et il a concentré toutes les affaires d'intérêt local entre les mains du gouvernement central et de ses agents locaux. Or, suivant une loi naturelle, après une action excessive suit souvent une réaction également excessive. Contre l'excès de centralisation s'est dessiné un mouvement fédéraliste. Voilà une première cause de ce mouvement.

Le plus grand reproche qui puisse être adressé au dictateur Yuan-Chi-Kai, c'est qu'il voulait gouverner le pays par la force pour satisfaire ses ambitions personnelles. Poursuivant ce but, il a envoyé dans les provinces ses lieutenants comme gouverneurs militaires de province. Naturellement ces créatures obéissaient docilement à leur maître. Mais, après sa mort, le dictateur a laissé un héritage déplorable. Ces gouverneurs militaires, tous très ambitieux et guerriers, ne voulaient plus obéir

aux ordres du gouvernement central et ils se sont comportés en quelque sorte comme des seigneurs de provinces : tantôt ils empiétaient sur les pouvoirs du gouverneur civil de leurs provinces; tantôt ils se faisaient attribuer à la fois les deux fonctions. L'état anarchique et les événements successifs de ces dernières années en Chine sont principalement dus à ces militaires ambitieux et déraisonnables — fléau de la Chine ! Alors, pour remédier à cet état de choses, on a cru que le meilleur moyen consisterait à transformer la Chine unitaire en un Etat fédéral, en donnant au gouvernement central et aux provinces, respectivement, une juste part des pouvoirs, c'est-à-dire en faisant une répartition des pouvoirs modelés sur l'Etat fédéral. Voilà une autre cause du mouvement fédéraliste.

La campagne fédéraliste fut entreprise d'abord par certains journaux et revues. Puis plusieurs provinces, déjà virtuellement indépendantes vis-à-vis du gouvernement central, décidèrent d'elles-mêmes de se donner une constitution provinciale en agissant comme des Etats particuliers de la fédération. Voici les arguments des partisans du fédéralisme :

1^o Etant donné que le territoire de la Chine est si vaste, il est matériellement difficile, sinon impossible d'organiser le pays sous forme unitaire. Au lieu d'avoir un gouvernement unitaire nominal sans pouvoirs réels, il vaudrait mieux avoir un gouvernement fédéral, arme de pouvoirs bien définis par la Constitution. D'ailleurs transformer un Etat unitaire en Etat fédéral n'est pas

impossible; le Brésil et le Mexique nous en ont fourni l'exemple. Et, après la guerre, la Roule et l'Autriche ont aussi passé de l'Etat unitaire à l'Etat fédéral;

2° Non seulement les provinces avec leur longue histoire, ressemblant beaucoup aux Etats particuliers de la fédération, mais encore chaque province a ses particularités au point de vue géographique, industriel, commercial, des moeurs et de l'importance de la population. Pour mieux satisfaire aux intérêts locaux, pour hâter le développement du pays, le meilleur moyen serait de constituer la Chine en Etat fédéral, en donnant aux provinces une large autonomie garantie par la Constitution, afin que chaque province puisse s'occuper de ses propres affaires avec ses propres moyens.

Les adversaires du fédéralisme ont répondu par les arguments suivants :

1° C'est la situation, chaotique actuelle dans les rapports entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux qui est intolérable. Mais la cause de ces maux réside dans l'impuissance du gouvernement central, non dans l'insuffisance des pouvoirs des gouvernements provinciaux. Donc les véritables remèdes à y apporter consisteraient à créer un gouvernement central fort et stable, à abolir l'insubordination de gouverneurs militaires et à licencier les troupes irrégulières des gouvernements provinciaux, non point à adopter un système fédéral. Sans doute, pour satisfaire aux intérêts locaux, nous voulons donner aux provinces une large autonomie, garantie même par la Constitution, mais nous nous opposerons absolument au

fédéralisme; ce serait compromettre la cohésion nationale et risquer d'engendrer une guerre de sécession. L'autonomie locale est une chose, le fédéralisme en est une autre;

2^o En second lieu, bien que transformer un Etat unitaire en Etat fédéral ne soit pas juridiquement impossible, cela est cependant contraire à la loi de l'évolution. L'histoire des Etats-Unis, de la Suisse et de l'Allemagne nous a démontré que la confédération d'Etat a évolué vers la forme fédérale, et la forme fédérale vers l'unitarisme (1). Alors, tandis que les autres pays fédéraux veulent se transformer en Etats unitaires, il serait absurde pour la Chine de procéder au démembrement de sa forme unitaire millénaire pour descendre à l'Etat fédéral.

1. M. Rivier a écrit : « La Confédération d'Etat se concentre de manière à former un Etat fédéral; puis la concentration et la centralisation augmentent jusqu'à ce que l'Etat atteigne la forme unitaire » (Cité par M. Le Fur dans *l'Etat fédéral et Confédération d'Etats*, p. 718). C'est ainsi qu'aux Etats-Unis, grâce à l'interprétation constitutionnelle de la Cour suprême, le pouvoir du Gouvernement central devient de plus en plus étendu (Bryce, *La République américaine*, t. I, p. 543 et suiv.). De même en Suisse, il s'est manifesté dans ces dernières trente années, un courant centralisateur très prononcé de nature à conduire ce pays à un état de chose voisin de l'unitarisme. (M. Bonjour, *La démocratie suisse*, p. 19, 1919). Enfin la Constitution allemande de 1919 marque une tendance très nette vers l'Etat unitaire; certains auteurs nient même que l'Etat allemand soit un Etat fédéral. M. Duguit a écrit : « En droit comme d'ailleurs en fait, le Reich allemand est bien plutôt un Etat unitaire décentralisé qu'un Etat fédéral » (Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. II, p. 123).

Donc les adversaires du fédéralisme avaient beau jeu à réfuter la thèse fédéraliste. Lorsque la Constituyente de 1923 aborda la question de l'organisation locale, le mot « Etat fédéral » fut préalablement écarté. Mais nombre de projets déposés par les partisans du fédéralisme contenaient des traits très marqués de cette conception. De vifs débats se sont engagés à cet égard. Finalement ils ont abouti à un compromis : d'une part, la forme de l'Etat unitaire a été formellement proclamée (art. 1^{er}), et, d'autre part, on a accordé aux provinces une très large autonomie (art. 22 à 28 et art. 124 à 135).

Ici nous sommes en présence d'une question délicate, celle de savoir quelle est la démarcation entre l'Etat unitaire très décentralisé, tel qu'il est prévu dans notre Constitution de 1923 et l'Etat fédéral. En d'autres termes, quel est le trait distinctif entre les provinces autonomes et les Etats particuliers de l'Etat fédéral? De nombreux critères ont été proposés par les auteurs. Mais aucun n'est à l'abri des critiques (1). Aussi nous contentons-nous de dire, avec M. Brunet que « en fait, il n'est pas possible d'indiquer un critérium précis et matériel, suivant lequel on doive différencier l'Etat et les provinces autonomes qui ne méritent plus le nom d'Etat... Il y a des collectivités qui ont, suivant le cas, des pou-

1. Pour les critères de l'Etat fédéral proposés par les auteurs et les critiques qu'on leur adresse, voir M. Le Fur *Confédération d'Etats et Etat fédéral*, et M. Carré de Malberg : *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t. I, p. 747 et suiv. Voir aussi la thèse de M. S. C. Wang, *De la répartition des compétences dans les Constitutions fédérales*, p. 42 et suiv.

voirs plus ou moins étendus. Elles se différencient entre elles non point par la qualité, par la nature, mais par la quantité, par la somme des pouvoirs dont elles jouissent » (1). Et nous nous bornons à prendre certains Etats comme les Etats-Unis, le Canada, la Suisse et l'Empire allemand d'avant la guerre, comme représentant les pays typiques fédéraux. *

Ainsi, nous pouvons dire que les provinces autonomes en Chine, telles qu'elles sont définies par la Constitution de 1923, sont très voisines des Etats particuliers de l'Etat fédéral au point de vue de leurs pouvoirs, cependant, elles sont restées de simples provinces, parce que certains traits caractéristiques des Etats particuliers leur font défaut : d'abord il n'y a pas d'organe représentant les provinces, en tant qu'Etats particuliers, comme le Sénat américain, le Conseil des Etats suisses (Cantons) et le Bundsrath ou Reichsrath allemand; notre Sénat est composé de sénateurs élus par les assemblées locales et par les autres corps électoraux prévus par la loi (art. 41); en second lieu, les provinces n'ont pas le droit d'auto-organisation; les principes de l'organisation locale sont fixés par la Constitution; c'est seulement dans la limite de ces principes que les provinces peuvent faire des lois d'autonomie provinciale (art. 124).

Maintenant nous allons examiner brièvement les deux principales questions suivantes : la répartition des compétences et l'organisation locale.

1. Brunet, *la Constitution allemande du 11 août 1919*, p. 92.

I. — Au point de vue de la *répartition des compétences* (1) entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux, la Constitution de 1923 s'inspire d'une façon générale de la Constitution allemande de 1919 (art. 6 à 15) et de la Constitution autrichienne de 1920 (art. 10 à 15). Elle pose les règles suivantes :

1^o Le gouvernement central a le *pouvoir exclusif* de législation et d'exécution dans les matières suivantes : 1^o relations extérieures; 2^o défense nationale; 3^o lois sur la nationalité; 4^o législation criminelle, civile et commerciale; 5^o régime pénitentiaire; 6^o poids, mesures et balances; 7^o système monétaire et banques nationales; 8^o droits de douanes, de gabelle, de timbres, taxes sur le tabac et sur le vin et toutes sortes d'impôts de consommation et d'impôts généraux dont le taux doit être unifié pour tout le pays; 9^o postes, télégraphes et aviations; 10^o chemins de fer nationaux et routes nationales; 11^o propriétés nationales; 12^o dettes nationales; 13^o monopoles et licences spéciales; 14^o examen, nomination, contrôle, protection des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat; 15^o et toutes les autres matières relevant de la compétence de l'Etat, conformément aux dispositions de la Constitution (art. 23).

2^o Sur les matières suivantes, le gouvernement central a en principe le droit exclusif de législation et d'exécution, mais, pour l'*exécution*, il peut la *déléguer aux provinces* : 1^o agriculture, industrie, mines et forêts; 2^o régime de l'instruction publique; 3^o régime des banques et bourses d'échange; 4^o navigation et pêche maritime;

5^o utilisation des cours d'eau et voies fluviales intéressant deux provinces au moins; 6^o règlements généraux concernant les municipalités; 7^o expropriation pour cause d'utilité publique; recensement et statistique de l'ensemble du pays; 9^o colonisation et défrichement; 10^o régime de police; 11^o hygiène publique; 12^o assistance et contrôle des vagabonds; 13^o conservation des livres, objets et monuments anciens qui intéressent la civilisation (art. 24).

Mais les provinces ont, dans la limite où il n'y aura pas opposition aux lois nationales, le droit de législation complémentaire sur les matières ci-dessus indiquées et, en outre, tant que le gouvernement central n'aura pas légiféré sur les matières visées par les nos 1, 4, 10, 11, 12, 13, les provinces peuvent légiférer à sa place. Donc ces matières constituent un domaine des *compétences concurrentes*. Le gouvernement central a seulement le droit de priorité de législation.

3^o Le gouvernement central a le *droit d'imposer certaines restrictions au pouvoir de taxer des provinces* pour sauvegarder l'intérêt général ou pour éviter les abus énumérés ci-dessous : 1^o atteintes portées aux recettes de l'Etat ou au commerce; 2^o impôt faisant double emploi; 3^o imposition sur l'utilisation des routes communes ou d'autres moyens de communications, perception de droits trop lourds ou préjudiciables aux communications; 4^o droits qui désavantagent les marchandises importées pour protéger les produits locaux, dans les relations de province à province, ou d'une localité à une

autre; 5^o taxes sur les articles transitant entre les diverses provinces ou les diverses localités (art. 27). Donc le gouvernement central a le droit de poser les principes sur les matières fiscales provinciales, c'est ce qu'on appelle la *compétence normative*. Une semblable disposition se rencontre dans la Constitution allemande de 1919 (art. 11).

4^o Les provinces ont le *droit exclusif* de législation et d'exécution sur les matières suivantes : 1^o instruction, industrie et voies de communication de la province; 3^o administration municipale dans la province; 4^o utilisation des eaux et travaux publics dans la province; 5^o impôt foncier, droits sur les contrats et autres impôts provinciaux; 6^o dettes provinciales; 7^o banques provinciales; 8^o questions concernant la police et la sécurité de la province; 9^o matières concernant la bienfaisance et l'intérêt commun dans la province; 10^o autonomie du degré inférieur; 11^o et les autres matières attribuées par les lois nationales (art. 25).

5^o En ce qui concerne les *pouvoirs résiduels*, c'est-à-dire les matières non explicitement attribuées, soit au gouvernement central, soit aux provinces, ils sont répartis de la façon suivante : « En dehors des affaires énumérées dans les articles 23, 24 et 25, s'il se présente des questions non prévues, celles qui, par leur nature, concernent la nation, sont du ressort du gouvernement central; celles qui concernent les provinces sont du ressort des provinces. En cas de conflit, la décision est prise par la Cour suprême de justice » (art. 26). Ceci est une

innovation de la Constitution chinoise. On sait que, d'après la Constitution américaine, les pouvoirs résiduels sont attribués aux Etats particuliers; au contraire, la Constitution canadienne réserve ces pouvoirs au gouvernement central. Au cours de la discussion, dans notre Assemblée constituante de 1923, sur cette question, les partisans de l'extrême décentralisme réclamaient l'attribution des pouvoirs résiduels aux provinces, tandis que les partisans du centralisme voulaient les réserver au gouvernement central. On s'arrêta à un compromis, ainsi que nous venons d'indiquer ci-dessus.

6° Enfin, la dernière règle, c'est que *les lois provinciales contraires aux lois nationales sont nulles*. En cas de conflit, l'interprétation sera donnée par la Cour suprême de justice (art. 28).

II. — En ce qui concerne l'*organisation locale*, la Constitution de 1923 pose les principes suivants :

A. *Les provinces*. — 1° Chaque province peut elle-même établir ses lois d'autonomie provinciale, à la condition qu'elles ne doivent pas aller à l'encontre de la Constitution et des lois nationales (art. 125). Ces lois d'autonomie provinciale seront établies par un Comité composé de délégués élus par l'assemblée provinciale, les assemblées de district et les différents corps professionnels légalement reconnus de la province (art. 126);

2° Chaque province a une assemblée provinciale unicamérale, composée de représentants élus directement par la population;

3° Chaque province a un conseil administratif pro-

vincial, composé de cinq à neuf membres élus directement par la population, chargé de l'administration de la province (art. 127).

B. *Les districts.* — 1^o Chaque district a une assemblée de district qui a le droit de légiférer dans les matières concernant l'autonomie du district;

2^o Chaque district a un président de district (ou maire) élu directement par la population, chargé de l'administration autonome du district, avec l'assistance du conseil de district (art. 128).

Mais, comme la Constitution du 10 août 1923 n'a été mise en vigueur que pendant la durée d'une année, et qu'elle a été abolie à son tour par un décret du 24 avril 1923, après les événements de la fin de l'année 1924, (coup d'Etat du général Fong-Yu-Siang) à l'heure actuelle, l'organisation locale est restée telle qu'elle était avant la promulgation de la Constitution de 1923.

CONCLUSION

Nous avons présenté un tableau chronologique de nos institutions depuis une douzaine d'années, et nous nous sommes efforcés de faire ressortir certains phénomènes politiques particuliers à la Chine; nous pouvons maintenant constater trois faits :

1^o La connaissance des sciences politiques chez nos hommes de loi progresse; la dernière Constitution, la Constitution de 1923, bien qu'elle présente encore certains défauts, paraît beaucoup plus coordonnée, plus logique que les deux précédentes qui sont très laconiques, très critiquables;

2^o Les institutions des pays étrangers ont exercé une grande influence sur l'édification des nôtres; presque toujours nos constituants ont balancé entre le système français et le système américain et la Constitution allemande de 1919 a encore apporté un nouveau modèle à notre construction politique, notamment en ce qui concerne la répartition des compétences entre le Gouvernement central et les provinces dans notre Constitution de 1923;

3^o La vicissitude de nos institutions, en ces dernières années, rappelle celle de la période de la Révolution fran-

çaise; la lutte politique accompagnent la lutte des idées et l'instabilité de la situation politique entraîne celle des institutions.

On peut se demander alors pourquoi depuis l'établissement de la République, la Chine a souffert de tant de troubles politiques. Est-ce qu'ils sont dus entièrement aux défauts de nos institutions elles-mêmes? Certainement non. Toute institution n'a qu'une valeur relative : il n'y a pas d'institutions qui soient absolument bonnes ou franchement mauvaises; tout dépend du milieu, des hommes qui les appliquent ou les manient. Les Républiques sud-américaines n'ont-elles pas imité les institutions américaines? Cependant, aux Etats-Unis, elles fonctionnent à merveille et elles attirent l'admiration du monde, tandis que dans l'Amérique latine, elles engendrent des révolutions chroniques et sanglantes. Donc, autre chose est l'institution, autre chose est la vie politique.

Sans doute, les institutions que la Chine a pratiquées étaient très défectueuses et critiquables au point de vue théorique. Mais, à supposer que la Chine ait des institutions parfaites, élaborées par les meilleurs juristes du monde, est-ce que par là tout sera, d'un seul coup, pour le mieux? Evidemment non. Il y a des causes profondes qui expliquent les maux dont la Chine souffre à l'heure actuelle. Nous indiquerons les principales :

1^o D'abord les hommes qui sont au pouvoir manquent généralement du sentiment du respect des lois. Le Par-

lement a été deux fois illégalement dissous; la Constitution provisoire de 1912 a été violée et abolie par le président Yuan-Chi-Kai; la loi organique du Parlement et les lois sur l'élection du Sénat et de la Chambre des députés, du 10 août 1912, ont été modifiées par une voie illégale en 1918, et après le Coup d'Etat, en décembre 1924, la nouvelle Constitution a été, à son tour, abrogée par le décret du 24 avril 1925. Tout cela prouve que nos gouvernants, qui se trouvent mal accomodés aux institutions existantes, n'hésitent pas à les détruire. Or, une République assise sur le mépris des lois n'est-elle pas condamnée à l'anarchie? Que nos hommes d'Etat aient le sens de la légalité! Que le gouvernement soit fondé sur le droit! Voilà ce qui est avant tout souhaitable;

2^o Puis, après la Révolution, les vieilles idées fondées sur la doctrine de Confucius, qui servaient de base à la coutume et à l'opinion en Chine, étant ébranlées, leur empire sur les âmes est devenu très faible. Dès lors l'édifice moral s'est effondré; l'anarchie a régné dans les esprits. Les mots nouveaux « liberté, égalité », importés de l'étranger, d'ailleurs mal compris, dégénèrent ainsi en indiscipline, convoitise, luttes. C'est une période de crise morale. Les politiciens corrompus se livrent aux intrigues et deviennent complices ou serviteurs de généraux ambitieux qui sont les perturbateurs de la paix en Chine;

3^o Ensuite, le facteur économique a exercé aussi certaines répercussions sur la politique. Depuis que la

Chine est entrée en contact avec les pays étrangers, les grandes villes se sont européanisées, les conditions de la vie ont changé. Les gens qui, auparavant, pouvaient se contenter d'une vie sobre, veulent maintenant vivre luxueusement; leurs passions, leurs appétits grandissent sans cesse et ne connaissent plus de bornes; la mondanité devient la mode. Cette situation frappe particulièrement les yeux dans le monde politique. Les politiciens sans foi, ni ressources, souhaitent avec joie des troubles pour leur permettre d'en tirer profit ou de se créer un avantage. Là encore réside une des causes du malaise politique;

4^o Enfin, la cause la plus importante, c'est que la majeure partie du peuple chinois demeure encore indifférente à la politique. Les paysans pacifiques qui constituent le pilier de la structure sociale de la Chine, ne s'occupent que de la culture de leurs champs, ne demandent qu'une chose qu'on les laisse travailler tranquillement. République ou monarchie leur semblent chose indifférente; ils n'ont pas le goût d'aller aux urnes; ils obéissent docilement à ceux qui les mènent; ils laissent les généraux et les politiciens faire tout ce qu'ils veulent. D'ailleurs ils ne peuvent comprendre la politique ni s'y intéresser, parce qu'ils sont, pour la plupart, illettrés. Donc, pour remédier à cette situation, il faut avant tout faire l'éducation politique du peuple.

Nous venons de décrire un tableau un peu sombre; peut-être serait-on tenté d'en déduire que la République chinoise périra un jour? Assurément non! Ce n'est qu'une

phase passagère. Notre histoire a connu beaucoup d'autres crises semblables, bien des périodes critiques. Pourtant la Chine a pu toujours en sortir. Du reste, un grand pays comme la Chine, qui est restée plongée dans le sommeil pendant des milliers d'années et qui maintenant s'est résolument décidée à se transformer pour rattraper les pays avancés, est-il vraiment en situation de mener toutes les réformes à bonne fin de jour au lendemain? Certainement il lui faut encore du temps. D'ailleurs les observateurs consciencieux peuvent constater que malgré tant de troubles dans ces dernières années, la Chine a accompli des progrès considérables à tous les points de vue. Avec le temps tout s'améliorera, tout s'arrangera. Ayons confiance en cette jeune République qui marche... d'un pas lent, mais sûr vers notre idéal : la démocratie.

Vu : Le Président de la thèse,
GIDEL

Vu, le Doyen,
H. BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. LAPIE

ANNEXE I

LA CONSTITUTION PROVISOIRE DE LA RÉPUBLIQUE DE CHINE, PROMULGUÉE LE 15 MARS DE LA PREMIÈRE ANNÉE DE LA RÉPUBLIQUE (1912).

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

ARTICLE PREMIER. — La République de Chine est constituée par les citoyens de la Chine.

ART. 2. — Le droit de souveraineté de la République de Chine appartient au corps entier de la nation.

ART. 3. — Le territoire de la République de Chine comprend les vingt-deux provinces, la Mongolie intérieure et extérieure, le Thibet et le Ts'ing-hai.

ART. 4. — Dans la République de Chine, le Conseil national, (Parlement provisoire) le président provisoire de la République, les ministres et les cours de justice exercent les pouvoirs du gouvernement général.

TITRE II

DES CITOYENS

ART. 5. — Les citoyens de la République de Chine, sont tous égaux, sans distinction de race, de rang, ni de religion.

ART. 6. — Les citoyens peuvent jouir des libertés ou droits énoncés ci-dessous :

1° La personne des citoyens ne pourra être appréhendée, emprisonnée, jugée, ni punie, si ce n'est conformément à la loi ;

2° Le domicile des citoyens ne pourra être l'objet d'aucune intrusion ni perquisition, si ce n'est conformément à la loi;

3° Les citoyens ont la liberté de posséder en toute sûreté des biens et d'exercer une profession;

4° Les citoyens ont la liberté d'exprimer leurs opinions, de composer des ouvrages et de les imprimer, ainsi que de se réunir et de s'associer;

5° Les citoyens ont droit au secret de leur correspondance;

6° Les citoyens ont la liberté de résidence et de déplacement;

7° Les citoyens ont la liberté des croyances religieuses.

ART. 7. — Les citoyens ont le droit d'adresser des pétitions aux assemblées délibérantes.

ART. 8. — Les citoyens ont le droit de présenter des réclamations aux administrations.

ART. 9. — Les citoyens ont le droit d'intenter des procès devant les cours de justice et d'être jugés par elles.

ART. 10. — Les citoyens ont le droit d'exposer des réclamations devant la Cour administrative suprême au sujet d'actes commis par des fonctionnaires contrairement à la loi ou lésant leurs droits.

ART. 11. — Les citoyens ont le droit de se présenter aux examens d'admissions aux fonctions publiques.

ART. 12. — Les citoyens ont droit d'élire et d'être élus.

ART. 13. — Les citoyens, conformément à la loi, ont le devoir de payer les taxes.

ART. 14. — Les citoyens, conformément à la loi, doivent le service militaire.

ART. 15. — Les droits des citoyens énoncés sous le présent titre pourront être limités, conformément à la loi, lorsqu'il sera reconnu que cette limitation doit avoir pour effet de profiter à l'intérêt public, ou d'assurer le maintien de la paix, ou lorsqu'une nécessité d'urgence particulière l'exigera absolument.

TITRE III

DU CONSEIL NATIONAL (PARLEMENT PROVISOIRE)

ART. 16. — Le pouvoir législatif, dans la République de Chine, est exercé par le Conseil national.

ART. 17. — Le Conseil national est composé des députés élus par toutes les circonscriptions déterminées dans l'article 18.

ART. 18. — Les députés seront élus au nombre de cinq pour chacune des provinces, la Mongolie intérieure, la Mongolie extérieure et le Thibet, et d'un pour le Ts'ing-hai. Le mode d'élection sera fixé par chacune de ces circonscriptions elle-même.

Lors des délibérations du Conseil national, chaque député aura droit à une voix.

ART. 19. — Les pouvoirs du Conseil national sont les suivants :

1° Discuter et voter tous projets ou propositions de lois;

2° Discuter et voter le budget et approuver les comptes du gouvernement provisoire;

3° Discuter et voter le mode de taxation et le système monétaire, ainsi que l'échelle des poids et mesures applicables dans toute la République;

4° Discuter et voter les emprunts publics à émettre et les engagements comportant une charge pour le trésor de l'Etat;

5° Donner son consentement dans les questions prévues aux articles 34, 35 et 40;

6° Répondre aux questions pour lesquelles le gouvernement provisoire le consultera;

7° Recevoir les pétitions des citoyens;

8° Formuler des avis et communiquer au gouvernement des résolutions concernant les lois et les autres questions;

9° Adresser des interpellations ou questions aux ministres et exiger leur présence en séance pour y répondre;

10° Demander, par lettres officielles, au gouvernement de faire des enquêtes et de prendre des sanctions dans les affaires où des fonctionnaires se seraient laissé corrompre ou auraient contrevenu à la loi;

11° Le Conseil national pourra, au cas où le président provisoire de la République serait reconnu avoir projeté des actes de trahison, le mettre en accusation par un vote des trois quarts, au moins, des députés présents, si ceux-ci représentent, au moins, les quatre cinquièmes du nombre total des députés.

12° Le Conseil national pourra, au cas où des ministres seraient reconnus avoir manqué à leurs fonctions ou avoir contrevenu aux lois, les mettre en accusation par un vote des deux tiers, au moins, des députés présents, si ceux-ci représentent, au moins, les trois quarts du nombre total des députés.

ART. 20. — Le Conseil national peut procéder de lui-même à sa réunion, à son ouverture et à sa clôture.

ART. 21. — Les délibérations du Parlement doivent avoir lieu publiquement. Mais, si les ministres requièrent ou si plus de la moitié des députés présents le décident, elles pourront être rendues secrètes.

ART. 22. — Les lois votées par le Conseil national sont communiquées par lettres officielles au président provisoire de la République, qui les promulgue et les fait exécuter.

ART. 23. — Si le président provisoire de la République refuse son consentement à une loi votée par le Conseil national, il peut, dans les dix jours suivant la réception de la notification à lui faite par lettre officielle, déclarer ses raisons dans une lettre officielle au Conseil national, pour provoquer une nouvelle délibération. Mais, si le Conseil national sur la question soumise à une nouvelle délibération, maintient sa décision première par un vote des deux tiers, au moins, des députés présents, l'article 22 sera appliqué.

ART. 24. — Le président du Conseil national est choisi par des députés et parmi eux, suivant le procédé de votation par bulletins nominaux. Celui qui obtient la moitié du nombre total des votes émis est élu.

ART. 25. — Les députés au Conseil national n'encourent aucune responsabilité, en dehors du Conseil national, pour les opinions et les votes qu'ils émettent à l'intérieur du Conseil national.

ART. 26. — Les députés au Conseil national ne pourront être arrêtés, pendant la durée d'une session, à moins que le consentement du Conseil national n'ait été obtenu, sauf en cas de flagrant délit ou d'intervention criminelle dans des troubles intérieurs ou une agression étrangère.

ART. 27. — Le règlement du Conseil national est établi par le Conseil national lui-même.

ART. 28. — Le Conseil national se séparera le jour où sera constitué le Parlement (Kouo houei). Ses pouvoirs seront exercés par le Parlement. ||||

TITRE IV

DU PRÉSIDENT ET DU VICE-PRÉSIDENT PROVISOIRE DE LA RÉPUBLIQUE

ART. 29. — Le président et le vice-président provisoires de la République sont élus par le conseil national. Celui qui aura obtenu les deux tiers, au moins, des votes émis, les députés présents comprenant les trois quarts, au moins, du nombre total des députés, sera élu.

ART. 30. — Le président provisoire de la République représente le gouvernement provisoire, dirige d'une façon générale le gouvernement et promulgue les lois.

ART. 31. — Le président provisoire de la République pour l'application des lois ou en vertu d'une délégation faite par la loi, peut publier des décrets. Il peut aussi en faire publier.

ART. 32. — Le président provisoire de la République peut établir des statuts et des règlements administratifs. Mais il est nécessaire que ceux-ci soient soumis au vote du Conseil national.

ART. 33. — Le président provisoire de la République a le commandement en chef des armées de terre et de mer de tout le pays.

ART. 34. — Le président provisoire de la République peut nommer et destituer les fonctionnaires civils et militaires. Mais, pour la nomination des ministres, ainsi que des ambassadeurs ou ministres à l'étranger, il sera nécessaire qu'il obtienne l'assentiment du Conseil national.

ART. 35. — Le président provisoire de la République, muni de l'assentiment du Conseil national, peut déclarer la guerre, faire la paix et conclure des traités.

ART. 36. — Le président provisoire de la République peut, en se conformant à la loi, proclamer l'état de siège.

ART. 37. — Le président provisoire de la République, représentant le pays entier, reçoit les ambassadeurs ou ministres, envoyés des pays étrangers.

ART. 38. — Le président provisoire de la République peut adresser des projets de loi au Conseil national.

ART. 39. — Le président provisoire de la République peut conférer des décorations et d'autres distinctions honorifiques.

ART. 40. — Le président provisoire de la République peut proclamer l'amnistie générale ou accorder des grâces particu-

lières, des réductions de peines ou des restitutions de droits. Mais, pour l'amnistie générale, il sera nécessaire qu'il soit muni de l'assentiment du Conseil national.

ART. 41. — Après mise en accusation du président provisoire de la République par le Conseil national, les juges de la Cour suprême assemblés au complet choisiront neuf d'entre eux pour former un tribunal particulier chargé de le juger.

ART. 42. — Le vice-président provisoire de la République, au cas où le président provisoire de la République quitterait ses fonctions pour quelque motif, ou serait dans l'impossibilité de s'occuper des affaires, pourra le remplacer dans l'exercice de ses fonctions et pouvoirs.

TITRE V

DES MINISTRES

ART. 43. — Le président du Conseil et les chefs des départements ministériels sont tous appelés ministres.

ART. 44. — Les ministres assistent le président provisoire de la République pour supporter ses responsabilités.

ART. 45. — Les ministres, lorsque le président provisoire de la République prend l'initiative d'un projet de loi, promulgue une loi ou publie un décret, doivent les contresigner.

ART. 46. — Les ministres et leurs délégués peuvent siéger au Conseil national et y prendre la parole.

ART. 47. — Après que les ministres ont été mis en accusation par le Conseil national, le président provisoire de la République doit les relever de leurs fonctions ; mais il peut faire procéder par le Conseil national à une nouvelle délibération à leur sujet.

TITRE VI

DES COURS DE JUSTICE

ART. 48. — Les cours de justice sont formées de magistrats nommés, les uns par le président provisoire de la République, les autres par le ministre de la justice. La composition des cours de justice et les qualifications requises des magistrats sont déterminées par la loi.

ART. 49. — Les cours de justice jugent conformément à la loi les procès civils et pénaux. Mais les procès intéressant l'exer-

cice de l'administration et les autres procès présentant un caractère spécial sont l'objet de dispositions légales particulières.

ART. 50. — Les jugements des cours de justice doivent avoir lieu publiquement. Mais, dans les cas reconnus comme présentant des inconvénients pour la paix et le bon ordre, ils peuvent avoir lieu à huis clos.

ART. 51. — Les magistrats jugent en toute indépendance, sans subir d'intervention d'autorités supérieures.

ART. 52. — Les magistrats en fonctions ne peuvent être diminués de traitement ni changés de fonctions. A moins d'avoir subi, conformément à la loi, une condamnation pénale ou d'avoir été frappés d'une mesure disciplinaire comportant la cessation de leurs fonctions, ils ne peuvent être privés de celles-ci. Les règles concernant les mesures disciplinaires sont fixées par la loi,

TITRE VII

RÈGLES ADDITIONNELLES

ART. 53. — Après que la présente constitution provisoire aura été mise à exécution, le président provisoire de la République, dans le délai de dix mois, convoquera le Parlement. La composition du Parlement et son mode d'élection seront fixés par le Conseil national.

ART. 54. — La loi constitutionnelle (hien fa) de la République de Chine sera établie par le Parlement. Antérieurement à la mise en vigueur de la loi constitutionnelle, la présente constitution provisoire aura mêmes effets qu'une loi constitutionnelle.

ART. 55. — La présente constitution provisoire pourra être augmentée ou révisée, lorsqu'une proposition, présentée à cet effet par les deux tiers, au moins, des députés du Conseil national ou par le président provisoire de la République, aura été votée par les trois quarts des députés présents, si ceux-ci comptent les quatre cinquièmes, au moins, des députés du Conseil national.

ART. 56. — La présente constitution provisoire entrera en vigueur à partir du jour de sa promulgation. Les principes généraux d'organisation du gouvernement provisoire cesseront d'être appliqués le jour de la mise en vigueur de la présente constitution provisoire.

ANNEXE II

LA CONSTITUTION PROVISOIRE DE LA REPUBLIQUE DE CHINE, PROMULGUEE LE 1^{er} MAI DE L'AN III DE LA REPUBLIQUE (1914).

TITRE I

DE L'ETAT

ARTICLE PREMIER. — La République de Chine est constituée par les citoyens de la Chine.

ART. 2. — Le droit de souveraineté de la République de Chine appartient au corps entier de la nation.

ART. 3. — Le territoire de la République de Chine se compose des possessions territoriales du précédent Empire.

TITRE II

DÉS CITÓYENS

ART. 4. — Les citoyens de la République de Chine sont égaux devant la loi, sans distinction de race, de rang, ni de religion.

ART. 5. — Les citoyens de la République jouiront des libertés ou droits ci-après désignés :

1^o Ils ne pourront être arrêtés, emprisonnés, ni jugés ou punis, sinon conformément à la loi;

2^a Leurs demeures ne pourront être l'objet d'aucune intrusion ni perquisition, sinon conformément à la loi;

3^o Les citoyens ont droit dans les limites de la loi, à la garantie de leurs propriétés et au libre exercice de leurs professions;

4^a Les citoyens sont libres, dans les limites de la loi, d'expri-

mer leurs opinions par la parole, leurs ouvrages ou l'impression, de s'assembler et de former des associations;

5^e Les citoyens ont, dans les limites de la loi, droit au secret de leur correspondance;

6^e Les citoyens ont, dans les limites de la loi, la liberté de résidence et de déplacement;

7^e Les citoyens ont, dans les limites de la loi, la liberté de croyance religieuse;

ART. 6. — Les citoyens ont le droit d'adresser, conformément aux prescriptions de la loi, des pétitions à l'Assemblée législative.

ART. 7. — Les citoyens ont le droit d'intenter, conformément aux prescriptions de la loi, des procès devant les cours de justice.

ART. 8. — Les citoyens ont le droit, conformément aux prescriptions de la loi, d'adresser des pétitions aux administrations publiques et de présenter leurs requêtes devant la Cour administrative suprême.

ART. 9. — Les citoyens ont le droit de se présenter, conformément aux prescriptions des lois et décrets, aux examens d'admission des fonctionnaires et d'exercer des fonctions publiques.

ART. 10. — Les citoyens ont le droit, conformément aux prescriptions de la loi, d'élire et d'être élus.

ART. 11. — Les citoyens ont le devoir de payer des taxes conformément aux prescriptions de la loi.

ART. 12. — Les citoyens doivent le service militaire conformément aux prescriptions de la loi.

ART. 13. — Les stipulations contenues dans le présent titre qui ne seront pas en contradiction avec les lois et les décrets concernant l'armée et la marine, ni avec la discipline, seront applicables aux personnes leur appartenant.

TITRE III

DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

ART. 14. — Le président de la République est le chef de l'Etat et concentre dans ses mains les pouvoirs gouvernementaux.

ART. 15. — Le président de la République représente la République de Chine.

ART. 16. — Le président de la République est responsable vis-à-vis du corps entier de la nation.

ART. 17. — Le président de la République convoque l'Assemblée législative et en prononce l'ouverture, la suspension ou la clôture.

Le président de la République avec l'assentiment du Conseil gouvernemental peut dissoudre l'Assemblée législative; mais de nouveaux députés doivent être élus et convoqués dans les six mois qui suivent le jour de la dissolution.

ART. 18. — Le président de la République adresse à l'Assemblée législative des projets de loi et de budget.

ART. 19. — Le président de la République, en vue du développement du bien public, ou pour l'application des lois, ou en vertu d'une délégation légale, publie des règlements ou peut en faire publier; mais il ne peut, par le moyen de ces règlements changer la loi.

ART. 20. — Le président de la République peut, pour assurer le maintien de l'ordre, ou pour obvier à quelque calamité extraordinaire et en cas d'urgence ne permettant pas de convoquer l'Assemblée législative, publier, avec l'assentiment du Conseil gouvernemental, des décrets ayant force de loi. Toutefois, il devra dès l'ouverture de la session suivante de l'Assemblée législative, en demander la reconnaissance.

Lorsque de semblables décrets seront rejetés par l'Assemblée législative, ils seront sans effet pour l'avenir.

ART. 21. — Le président de la République édicte des statuts et règlements de l'administration.

Le président de la République nomme et destitue les fonctionnaires civils et militaires.

ART. 22. — Le président de la République déclare la guerre et conclut la paix.

ART. 23. — Le président de la République est le commandant en chef de l'armée et de la marine et a la direction générale des forces de terre et de mer de tout le pays.

Le président de la République fixe l'organisation de l'armée et de la marine et le nombre des troupes.

ART. 24. — Le président de la République reçoit les ambassadeurs et les ministres envoyés par les pays étrangers.

ART. 25. — Le président de la République conclut des traités. Toutefois, pour des stipulations comportant un changement ter-

ritorial ou une augmentation des charges des citoyens, l'assentiment de l'Assemblée législative sera nécessaire.

ART. 26. — Le président de la République proclame l'état de siège conformément à la loi.

ART. 27. — Le président de la République confère des titres de noblesse, des décorations et autres distinctions honorifiques.

ART. 28. — Le président de la République proclame l'amnistie générale et accorde des grâces particulières, des réductions de peine ou des restitutions de droits. Mais, pour l'amnistie générale, l'assentiment de l'Assemblée législative est nécessaire.

ART. 29. — Au cas où le président de la République quitterait ses fonctions pour quelque motif, ou serait dans l'impossibilité de s'occuper des affaires, le vice-président de la République le remplacerait dans l'exercice de ses fonctions et pouvoirs.

TITRE IV

DE LA LÉGISLATURE

ART. 30. — Le pouvoir législatif sera exercé par l'Assemblée législative, composée des députés élus par les citoyens.

L'organisation de l'Assemblée législative et le mode d'élection des députés seront votés par le comité constituant.

ART. 31. — Les pouvoirs de l'Assemblée législative seront les suivants :

- 1^o Voter les lois;
- 2^o Voter le budget;
- 3^o Voter ou accepter les stipulations relatives à des emprunts publics à contracter ou à d'autres charges du trésor de l'Etat;
- 4^o Répondre aux questions sur lesquelles le président de la République la consultera;
- 5^o Recevoir les pétitions des citoyens;
- 6^o Proposer des lois;
- 7^o Emettre des vues relativement aux lois ou à d'autres affaires et soumettre des avis au président de la République;
- 8^o Signaler les doutes sur la politique et demander au président de la République d'y répondre; mais, si le président de la République reconnaît qu'il est nécessaire de garder le secret, il pourra ne pas répondre;
- 9^o Mettre en accusation le président de la République en cas

de haute trahison par un vote des trois quarts, au moins, des députés présents, si ceux-ci représentaient les quatre cinquièmes du nombre total des députés, et son procès serait introduit devant la Cour de cassation.

Les alinéas 1^o à 8^o ci-dessus, ainsi que les articles 20, 25, 28 55, et 57 concernent des questions qui ne pourront être tranchées qu'avec l'assentiment de plus de la moitié des députés présents.

ART. 32. — La durée de la session annuelle de l'Assemblée législative sera limitée à quatre mois. Toutefois, lorsque le président de la République en reconnaîtra la nécessité, il pourra prolonger la session. Il pourra aussi, après clôture de la session, convoquer l'Assemblée en session extraordinaire.

ART. 33. — Les délibérations de l'Assemblée législative devront avoir lieu publiquement. Toutefois, si le président de la République le requiert, ou si plus de la moitié des députés présents le décident, elles pourront être rendues secrètes.

ART. 34. — Les lois votées par l'Assemblée législative seront promulguées et mises à exécution par le président de la République.

Lorsque le président de la République désapprouvera une loi votée par l'Assemblée législative, il pourra faire une déclaration de ses raisons et motifs et provoquer une nouvelle délibération de l'Assemblée. Si l'Assemblée législative, à la majorité des deux tiers au moins des députés présents, maintient sa décision antérieure et si le président de la République reconnaît que son application présenterait de grands dangers pour la politique intérieure ou extérieure, ou rencontrerait de grands obstacles, il pourra avec l'assentiment du Conseil gouvernemental ne pas en faire la promulgation.

ART. 35. — Le président et le vice-président de l'Assemblée législative seront choisis par les députés et parmi eux. Seront élus ceux qui auront obtenus plus de la moitié du nombre total des bulletins de vote.

ART. 36. — Les députés à l'Assemblée législative n'encourront aucune responsabilité, hors de l'assemblée, pour les opinions ou les votes émis par eux dans l'assemblée.

ART. 37. — Les députés à l'Assemblée législative, sauf le cas de flagrant délit ou de compromission criminelle dans des troubles intérieurs ou des hostilités d'ordre international ne

pourront pas être arrêtés, pendant la durée de la session, à moins que l'Assemblée législative n'y consente.

ART. 38. — Les règlements de l'Assemblée législative seront établis par l'Assemblée législative elle-même.

TITRE V

DU POUVOIR EXÉCUTIF

ART. 39. — Le pouvoir exécutif a pour chef le président de la République, qui est assisté par un secrétaire d'Etat (Kouo wou k'ing, littéralement ministres de affaires d'Etat).

ART. 40. — Les affaires d'ordres exécutif sont séparément administrées par les ministères établis des Affaires étrangères (Wai kiao pou), de l'Intérieur (Nei wou pou), des Finances (Ts'ai tcheng pou), de la Guerre (Lou kiun pou), de la Marine (Hai kiun pou), de la Justice (Sseu fa pou), de l'Instruction publique (Kiao yu pou), de l'Agriculture et du Commerce (Nong chang pou) et des Communications (Kiab t'ong pou).

ART. 41. — Les ministres chefs de ministères dirigent conformément aux lois et décrets les affaires d'ordre exécutif qu'ils ont à administrer.

ART. 42. — Le secrétaire d'Etat, les ministres et des délégués spéciaux représenteront le président de la République, siègeront dans l'Assemblée législative et y prendront la parole.

ART. 43. — Le secrétaire d'Etat et les ministres, au cas où ils commettraient des actes contraires à la loi, seraient mis en accusation par le Censorat et jugés par la Cour administrative suprême.

TITRE VI

DE LA JUSTICE

ART. 44. — Le pouvoir judiciaire est exercé par des cours de justice composées de juges nommés par le président de la République.

L'organisation des cours de justice et les conditions de la nomination des juges sont déterminées par la loi.

ART. 45. — Les cours de justice, conformément à la loi et de façon indépendante, jugeront les procès civils et les procès criminels. Mais, pour les procès intéressant l'exercice de l'administration et les autres procès spéciaux, on agira conformément aux dispositions des lois qui les concerneront respectivement.

ART. 46. — En ce qui concerne le jugement pour la mise en accusation, prévue par la clause 9 de l'article 34, la procédure à suivre devant la Cour de cassation sera fixée spécialement par la loi.

ART. 47. — Les jugements des cours de justice devront avoir lieu publiquement. Toutefois, lorsqu'il sera reconnu que ce fait présente des inconvénients pour la paix et l'ordre public ou pour les bonnes mœurs, ils pourront avoir lieu à huis clos.

ART. 48. — Les juges, dans l'exercice de leur charge, ne pourront subir de diminution d'émoluments ni être changés de fonctions. A moins d'avoir été l'objet d'une condamnation conformément à la loi ou d'avoir été frappés d'une mesure disciplinaire impliquant la cessation de leurs fonctions, ils ne pourront être privés de celles-ci.

Les règlements relatifs à ces mesures disciplinaires seront fixés par la loi.

TITRE VII

DU CONSEIL GOUVERNEMENTAL

ART. 49. — Le Conseil gouvernemental, en réponse à des demandes des avis du président de la République, délibérera sur les affaires importantes du gouvernement.

L'organisation du Conseil gouvernemental sera déterminée par le Comité constituant (Yue fa houei yi).

TITRE VIII

DES FINANCES

ART. 50. — L'imposition de nouvelles taxes et la modification des bases de taxation seront réglées par la loi.

Les taxes actuellement perçues qui n'auront pas été modifiées par la loi continueront d'être perçues comme par le passé.

ART. 51. — Le montant annuel des dépenses et des recettes de l'Etat sera établi par le budget que l'Assemblée législative aura voté.

ART. 52. — En raison de certaines affaires spéciales, il pourra être fixé d'avance, au budget, des dépenses renouvelables pendant un nombre limité d'années.

ART. 53. — En prévision d'insuffisances budgétaires ou de dépenses à faire en dehors du budget, un fonds de réserve devra être constitué au budget.

ART. 54. — Les dépenses énumérées ci-dessous ne pourront, sans l'assentiment du président de la République, être supprimées ou réduites.

1^o Celles qui sont liées à des obligations de l'Etat, conformément à la loi;

2^o Celles qui seront de nécessité absolue en vertu de dispositions légales;

3^o Celles qui seront de nécessité absolue pour l'application des traités;

4^o Celles qui seront de nécessité absolue pour l'organisation de l'armée et de la marine.

ART. 55. — En cas de guerre étrangère, de répression de troubles intérieurs ou d'autres événements extraordinaires, lorsqu'il ne sera pas possible de convoquer l'Assemblée législative, le président de la République, muni de l'assentiment du Conseil gouvernemental, pourra prendre des mesures financières d'urgence. Mais il sera nécessaire qu'il en demande l'approbation par l'Assemblée législative, au début de sa prochaine session.

ART. 56. — Lorsque le budget n'aura pas été établi, on appliquera celui de l'année fiscale précédente. Il en sera de même lorsque; l'année fiscale étant commencée, le budget n'aura pas encore été adopté.

ART. 57. — Les comptes arrêtés pour les dépenses et les recettes de l'Etat feront, chaque année, après examen et fixation par la Cour des comptes, l'objet d'un rapport adressé par le président de la République à l'Assemblée législative, pour la prier de les approuver.

ART. 58. — L'organisation de la Cour des comptes sera déterminée par le comité constituant.

TITRE IX

PROCÉDURE POUR L'ÉTABLISSEMENT DE LA CONSTITUTION

ART. 59. — Le projet de Constitution de la République de Chine sera rédigé par une Commission de rédaction de la Constitution.

La Commission de rédaction de la Constitution sera composée de délégués choisis par le Conseil gouvernemental. Le nombre de ses membres sera limité à dix.

ART. 60. — Le projet de Constitution de la République de Chine sera examiné et fixé par le Conseil gouvernemental.

ART. 61. — Le projet de Constitution de la République de Chine, après avoir été examiné et fixé par le Conseil gouvernemental, sera adressé par le président de la République à l'Assemblée nationale, qui en décidera l'adoption.

La composition de l'Assemblée nationale sera déterminée par le comité constituant.

ART. 62. — L'Assemblée nationale sera convoquée et dissoute par le président de la République.

ART. 63. — La Constitution de la République de Chine sera promulguée par le président de la République.

TITRE X

RÈGLES ADDITIONNELLES

ART. 64. — Tant que la Constitution de la République de Chine n'aura pas été mise en vigueur, la présente constitution provisoire aura même force que la Constitution.

Les lois et décrets en vigueur antérieurement à l'application de la constitution provisoire, qui ne seront pas en opposition avec elle, conserveront leur valeur.

ART. 65. — Les stipulations du traitement de faveur promulgué le 12 février de l'an premier de la République de Chine (1912), après l'abdication de l'empereur Mandchow, les stipulations concernant le traitement applicable aux races mandchowe, mongole, mahométane, et thibétane conserveront toujours leur force, sans changement.

Les statuts concernant le traitement applicable aux Mongols qui ont une connexité avec lesdites stipulations relatives au traitement à appliquer conserveront, dans la suite, la valeur qui leur a été garantie et ne pourront être changés que conformément à une loi.

ART. 66. — La présente constitution provisoire sera augmentée ou amendée sur la proposition des deux tiers au moins des députés composant l'Assemblée législative, ou du président de la République, lorsque, les quatre cinquièmes, au moins, des députés étant présents, les trois quarts, au moins de ces députés présents à l'Assemblée législative se seront prononcés en faveur de la mesure proposée et que le président de la République aura convoqué le Comité constituant pour procéder à ces additions ou amendements.

ART. 67. — Avant que l'Assemblée législative ait été constituée, ses fonctions et pouvoirs seront exercés, en son lieu et place, par le Conseil gouvernemental.

ART. 68. — La présente Constitution provisoire entrera en vigueur après le jour de sa promulgation. La constitution provisoire promulguée le 15 mars de la première année de la République (1912) cessera d'être appliquée le jour de la mise en vigueur de la présente constitution provisoire.

ANNEXE III

LA CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE CHINOISE, PROMULGUEE LE 10 OCTOBRE DE LA DOUZIÈME ANNEE DE LA REPUBLIQUE (1923).

L'Assemblée constituante de la République chinoise, pour augmenter la gloire de la nation, pour affermir le territoire du pays, pour développer le bonheur et les intérêts de la société pour assurer le strict respect des principes d'humanité, a établi la présente constitution et la promulgue dans tout le pays, pour que tous la respectent perpétuellement et qu'elle soit transmise indéfiniment.

CHAPITRE PREMIER

FORME DE L'ETAT

ARTICLE PREMIER. — La République chinoise sera à perpétuité une République unitaire.

CHAPITRE II

SOUVERAINETÉ

ART. 2. — La souveraineté de la République chinoise appartient au corps entier du peuple.

CHAPITRE III

TERRITOIRE DE L'ETAT

ART. 3. — Le territoire de la République chinoise est conforme, pour les limites comme pour les subdivisions, à son état constant et établi. Il ne peut être modifié que selon les lois.

CHAPITRE IV

CITOYENS

ART. 4. — Tout individu inscrit sur les registres officiels de de la République chinoise, conformément aux prescriptions de la loi, est citoyen de la République chinoise.

ART. 5. — Les citoyens de la République chinoise sont tous égaux devant la loi, sans distinction de race, de classe, ni de religion.

ART. 6. — Les citoyens de la République chinoise ne peuvent être arrêtés, emprisonnés, jugés ou punis que selon les lois.

Tout citoyen qui a été arrêté peut, en vertu de la loi, demander par une « requête de protection » (*writ of habeas corpus*) aux cours de justice à être cité devant un tribunal, qui instruit et examine sa cause.

ART. 7. — Le domicile du citoyen de la République chinoise ne peut être violé, ni soumis à des perquisitions que selon les lois.

ART. 8. — Le secret des lettres du citoyen de la République chinoise ne peut être violé que selon les lois.

ART. 9. — Le citoyen de la République chinoise est libre de fixer son domicile et de choisir sa profession sans subir de restrictions autrement qu'en vertu des lois.

ART. 10. — Les citoyens de la République chinoise sont libres de s'assembler et de s'associer sans subir de restrictions autrement qu'en vertu des lois.

ART. 11. — Le citoyen de la République chinoise a la liberté de parler, d'écrire et d'imprimer, sans subir de restrictions autrement qu'en vertu des lois.

ART. 12. — Le citoyen de la République a la liberté de vénérer Confucius ou de professer une religion quelconque, sans subir de restrictions autrement qu'en vertu des lois.

ART. 13. — Le droit de propriété du citoyen de la République chinoise sur ses biens ne peut être violé par une procédure nécessitée par l'intérêt public, autrement qu'en vertu des lois.

ART. 14. — Les libertés du citoyen de la République chinoise sont reconnues, non seulement dans les cas fixés au présent chapitre, mais dans tous les cas où elles ne sont pas contraires aux principes du gouvernement constitutionnel.

ART. 15. — Le citoyen de la République chinoise a le droit d'intenter des procès devant les cours de justice, selon les lois.

ART. 16. — Le citoyen de la République chinoise a le droit de présenter des pétitions et d'exposer ses griefs selon les lois.

ART. 17. — Le citoyen de la République chinoise a le droit de voter et d'être élu selon les lois.

ART. 18. — Le citoyen de la République chinoise a le droit d'être nommé aux fonctions publiques selon les lois.

ART. 19. — Le citoyen de la République chinoise a l'obligation de payer les impôts, selon les lois.

ART. 20. — Le citoyen de la République chinoise a l'obligation de fournir le service militaire, selon les lois.

ART. 21. — Le citoyen de la République chinoise a l'obligation de recevoir l'instruction primaire, selon les lois.

CHAPITRE V

DROITS DE L'ÉTAT

ART. 22. — Parmi les droits de la République chinoise, ceux qui concernent les affaires de l'État seront exercés conformément aux dispositions de la présente constitution; ceux qui concernent les affaires locales seront exercés conformément aux règles fixées par la présente constitution et d'après les dispositions des lois autonomes des provinces.

ART. 23. — Pour les matières énumérées ci-dessous le droit de légiférer et d'exécuter les lois appartient à l'État :

- 1° Relations extérieures;
- 2° Défense nationale;
- 3° Lois sur la nationalité;
- 4° Législation criminelle, civile et commerciale;
- 5° Régime pénitentiaire;
- 6° Poids, mesures et balances;
- 7° Système monétaire et banques nationales;
- 8° Droits de douanes, de gabelle, de timbre, taxes sur le tabac et sur le vin, et toutes les sortes d'impôts de consommation et d'impôts généraux dont le taux doit être unifié pour tout le pays.
- 9° Postes et télégraphes et aviation;
- 10° Chemins de fer nationaux et routes nationales;
- 12° Dettes nationales;

13° Monopoles et licences spéciales;

14° Examen, nomination, contrôle, protection des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat;

15° Toutes les autres matières relevant de la compétence de l'Etat, conformément aux dispositions de la présente constitution.

ART. 24. — Pour les matières suivantes, le droit de légiférer et d'exécuter les lois appartient à l'Etat. Mais l'Etat peut remettre l'exécution aux autorités locales :

1° Agriculture, industrie, mines et forêts;

2° Régime de l'instruction publique;

3° Régime des banques et bourses d'échange;

4° Navigation et pêche maritime;

5° Utilisation des cours d'eau et voies fluviales intéressant deux provinces au moins;

6° Règlements généraux concernant les municipalités;

7° Expropriation pour cause d'utilité publique;

8° Recensement et statistique de l'ensemble du pays;

9° Colonisation et défrichement;

10° Régime de la police;

11° Hygiène publique;

12° Assistance et contrôle des vagabonds;

13° Conservation des livres, objets et monuments anciens qui intéressent la civilisation.

Pour les matières ci-dessus, les provinces pourront, dans la limite où il n'y aura pas opposition aux lois de l'Etat, fixer leurs lois propres.

Les provinces ont le droit de légiférer sur les matières des paragraphes 1, 4, 10, 11, 12, 13, tant qu'elles n'ont pas été l'objet de lois de l'Etat.

ART. 25. — Pour les matières suivantes, le droit de légiférer et d'exécuter (les lois) appartient aux provinces : les provinces peuvent en remettre l'exécution aux autorités des districts :

1° Instruction, industrie et communications de la province;

2° Gestion et disposition des biens de la province;

3° Administration municipale dans la province;

4° Utilisation des eaux et travaux publics dans la province;

5° Impôt foncier, droits sur les contrats et autres impôts provinciaux;

6° Dettes provinciales;

7° Banques provinciales;
 8° Matières concernant la police et la sécurité de la province;
 9° Matières concernant la bienfaisance et l'intérêt commun dans la province;

10° Autonomie (self-government) du degré inférieur;

11° Autres matières attribuées par les lois de l'Etat.

Pour les matières énumérées ci-dessus, s'il y a des questions concernant deux provinces ou plus de deux provinces, elles peuvent être réglées d'un commun accord, à moins de dispositions spéciales de la loi. En cas d'insuffisance de fonds pour faire face aux dépenses, il y est suppléé par le Trésor public après délibération et décision du Parlement.

ART. 26. — En dehors des affaires énumérées dans les articles 23, 24 et 25, s'il se présente des questions non prévues, celles qui, par leur caractère concernent l'Etat, sont du ressort de l'Etat; celles qui concernent les provinces sont du ressort des provinces. En cas de conflit, la décision sera prise par la Cour suprême de justice.

ART. 27. — L'Etat pourra limiter, par le moyen de lois, les catégories de taxes provinciales et leurs modes de perception, pour sauvegarder l'intérêt général ou pour éviter les abus énumérés ci-dessous :

1° Atteintes portées aux recettes de l'Etat ou au commerce;

2° Impôts faisant double emploi;

3° Impositions, sur l'utilisation de routes communes ou d'autres moyens de communications, de droits trop lourds ou préjudiciables aux communications;

4° Droits qui désavantagent les marchandises importées pour protéger les produits locaux, dans les relations de province à province ou d'une localité à l'autre;

5° Taxes sur les articles transitant entre les diverses provinces ou les diverses localités.

ART. 28. — Les lois provinciales contraires aux lois nationales sont nulles.

Lorsque des doutes s'élèveront relativement à une opposition entre la loi provinciale et la loi nationale, l'interprétation sera donnée par la Cour suprême de justice.

Les règles (posées) pour l'interprétation dans le cas précédent peuvent s'appliquer quand il y a opposition entre la loi nationale et les lois d'autonomie provinciale.

ART. 29. — En cas d'insuffisance de son budget, ou en cas de mesures financières urgentes, l'Etat, par une décision du Parlement, pourra faire une comparaison entre les chiffres de recettes annuelles des provinces et répartir la charge entre elles, suivant un taux progressif.

ART. 30. — En cas d'insuffisance de ressources financières ou en cas de catastrophe extraordinaire, une localité pourra, par décision du Parlement, être aidée par le Trésor national.

ART. 31. — Les affaires litigieuses entre provinces seront jugées et décidées par le Sénat.

ART. 32. — L'organisation de l'armée nationale sera basée sur le régime du service obligatoire. En dehors de l'exécution des dispositions des lois sur le service militaire, les provinces n'auront, en temps de paix, aucun autre devoir militaire à remplir.

Les citoyens tenus au service obligatoire, seront appelés et exercés par appels périodiques dans les circonscriptions de recrutement de l'ensemble du pays. Mais les lieux de stationnement des troupes permanentes seront limitées aux zones de défense nationale.

Les dépenses militaires de l'Etat ne peuvent dépasser le quart de ses dépenses annuelles totales, excepté en cas de guerre extérieure.

L'effectif de l'armée nationale sera déterminé par le Parlement.

ART. 33. — Aucune province ne pourra conclure d'alliances ni de conventions ou traités politiques.

Aucune province ne pourra faire un acte nuisible à l'intérêt d'une autre province ou d'une autre région.

ART. 34. — Aucune province ne pourra se constituer une armée permanente, ni établir une école militaire ou un arsenal.

ART. 35. — Toute province qui ne remplira pas les obligations imposées par les lois de l'Etat ou qui refusera de leur obéir après avertissement par le gouvernement, pourra être contrainte par les forces de l'Etat.

Les mesures ci-dessus mentionnées devront cesser quand le Parlement les désapprouvera.

ART. 36. — Si une province envahit une autre province avec des forces armées, le gouvernement aura le droit de la con-

traindre à s'arrêter, en vertu de la disposition de l'article précédent.

ART. 37. — Au cas d'un changement de la forme de l'Etat ou au cas où une organisation constitutionnelle fondamentale serait détruite, les provinces devront s'unir pour maintenir l'organisation prévue par la constitution jusqu'au rétablissement de l'état de choses primitif.

ART. 38. — Les dispositions de ce chapitre concernant les provinces seront applicables aux régions où existent des districts mais non encore des provinces.

CHAPITRE VI

LE PARLEMENT

ART. 39. — Le pouvoir législatif de la République chinoise sera exercé par le Parlement.

ART. 40. — Le Parlement sera composé d'un Sénat et d'une Chambre des députés.

ART. 41. — Le Sénat sera composé de sénateurs élus par les plus hautes assemblées locales et par les autres corps électoraux fixés par la loi.

ART. 42. — La Chambre des députés sera composée de députés élus par les différentes circonscriptions électorales, en proportion de la population.

ART. 43. — L'élection des membres des deux Chambres sera réglée par les lois.

ART. 44. — Personne ne pourra être simultanément membre des deux Chambres.

ART. 45. — Les membres des deux Chambres ne pourront pas, en même temps, être nommés fonctionnaires civils ou militaires.

ART. 46. — Les qualifications requises des membres des deux Chambres seront vérifiées par la Chambre dont ils font partie.

ART. 47. — La durée du mandat des membres du Sénat sera de six ans. Tous les deux ans aura lieu un renouvellement par tiers.

ART. 48. — La durée du mandat des membres de la Chambre des députés sera de trois ans.

ART. 49. — Les mandats des députés et des sénateurs ainsi qu'il est stipulé aux articles 47 et 48, ne prennent fin qu'à la veille de l'ouverture de la session légale du Parlement nouvellement élu.

ART. 50. — Dans chacune des deux Chambres seront désignés un président et un vice-président élus parmi les membres des deux Chambres.

ART. 51. — Le Parlement convoquera, ouvrira et terminera lui-même ses sessions. Mais des sessions extraordinaires pourront être tenues dans les cas suivants .

1^o Sur l'avis collectif du tiers au moins des membres des deux Chambres;

2^o Sur un mandat de convocation du président de la République.

ART. 52. — La session ordinaire du Parlement sera ouverte le 1^{er} août de chaque année.

ART. 53. — La durée de la session ordinaire du Parlement sera de quatre mois. Elle pourra être prolongée, mais la prorogation ne pourra dépasser la durée d'une session ordinaire.

ART. 54. — L'ouverture et la clôture du Parlement auront lieu en même temps dans les deux Chambres.

Si une Chambre suspend sa session, l'autre Chambre cesse en même temps de se réunir.

Si la Chambre des députés est dissoute, le Sénat cesse en même temps de se réunir.

ART. 55. — Les délibérations du Parlement sont conduites par chacune des deux Chambres séparément.

Un même sujet de délibération ne pourra pas être présenté en même temps devant les deux Chambres.

ART. 56. — Dans les deux Chambres, aucune délibération ne peut être ouverte à moins que plus de la moitié du nombre total des membres de la Chambre en question ne soit présent.

ART. 57. — Tout sujet discuté dans l'une ou l'autre Chambre sera décidé par l'assentiment de la majorité des membres présents.

S'il y a même nombre de voix pour et contre, on adopte la décision du président.

ART. 58. — Une décision du Parlement résulte de l'accord des deux Chambres.

ART. 59. — Les délibérations des deux Chambres sont pu-

bliques, mais elles peuvent, sur la demande du gouvernement ou par une décision de la Chambre, avoir lieu à huis clos.

ART. 60. — Au cas où la Chambre des députés reconnaîtrait que le président ou le vice-président de la République a commis des actes de haute trahison, elle pourrait le mettre en accusation, moyennant la présence de deux tiers au moins de la totalité de ses membres et l'assentiment des deux tiers au moins des membres présents.

ART. 61. — Au cas où la Chambre des députés reconnaîtrait que des ministres du Cabinet ont commis des actes violant la loi elle pourrait les mettre en accusation, avec l'assentiment des deux tiers au moins des membres présents.

ART. 62. — La Chambre des députés pourra voter une résolution de méfiance à l'égard des ministres.

ART. 63. — Le Sénat jugera le président, le vice-président de la République et les ministres mis en accusation.

Dans la procédure visée au paragraphe précédent, la culpabilité ou la violation de la loi ne peuvent être déclarées qu'avec l'assentiment des deux tiers au moins des membres présents.

Lorsque le jugement a déclaré la culpabilité du président ou du vice-président de la République, celui-ci doit être dépouillé de sa fonction et la peine à lui infliger est déterminée par la Cour suprême de justice.

Lorsque le jugement a déclaré la violation de la loi par un ministre, celui-ci doit être dépouillé de sa fonction et peut être privé de ses droits civiques. S'il a commis d'autres crimes, il est déferé à une Cour de justice pour être jugé.

ART. 64. — Chacune des deux Chambres peut demander, par un message au gouvernement, de soumettre à une enquête et de punir les actes d'un fonctionnaire accusé d'avoir violé la loi ou d'avoir manqué à ses devoirs.

ART. 65. — Chacune des deux Chambres peut adresser des propositions au gouvernement.

ART. 66. — Chacune des deux Chambres peut recevoir et prendre en considération les pétitions des citoyens.

ART. 67. — Les membres de chacune des deux Chambres peuvent adresser aux ministres des lettres d'interpellation ou leur demander de venir dans leur Chambre pour répondre à leurs interpellations.

ART. 68. — Les membres des Chambres ne sont responsables,

en dehors du Parlement, ni des paroles, ni des votes émis par eux dans le Parlement.

ART. 69. — Les membres du Parlement ne peuvent pas, pendant la durée des sessions, hors le cas de flagrant délit, être arrêtés ou emprisonnés sans l'approbation de la Chambre à laquelle ils appartiennent.

Lorsque des membres de l'une ou l'autre Chambre auront été arrêtés pour flagrant délit, le gouvernement devra immédiatement en porter les raisons à la connaissance de la Chambre intéressée. Mais celle-ci pourra, après en avoir délibéré, demander que, pendant la durée de la session, les procédures soient temporairement interrompues et que les membres arrêtés soient renvoyés à la Chambre dont ils font partie.

ART. 70. — Les traitements annuels et les autres indemnités des membres des deux Chambres seront réglés par la loi.

CHAPITRE VII

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

ART. 71. — Le pouvoir exécutif de la République chinoise sera exercé par le président de la République, assisté des ministres.

ART. 72. — Tout citoyen de la République chinoise en pleine jouissance de ses droits civiques, ayant 40 ans accomplis et résidant dans le pays depuis plus de dix ans, pourra être élu président de la République.

ART. 73. — Le président de la République sera élu par un collège électoral présidentiel, composé des membres du Parlement.

Pour l'élection visée au paragraphe précédent, il faut qu'au moins les deux tiers de la totalité des électeurs soient présents. Le vote se fera au scrutin secret. Celui qui aura obtenu les trois quarts du nombre total des votes sera élu. Mais, si personne n'est élu après le second tour de scrutin, on votera encore une fois pour les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix; au troisième tour celui qui obtiendra des voix dépassant la moitié du nombre des votants sera élu.

ART. 74. — La durée des fonctions du président de la Répu-

blique sera de cinq ans. Il ne pourra être réélu immédiatement qu'une seule fois.

Trois mois avant l'expiration des fonctions du président de la République, les membres du Parlement se réuniront spontanément et constitueront le collège électoral présidentiel pour l'élection d'un président de la République pour le terme suivant.

ART. 75. — Le président, entrant en fonction, doit prêter le serment suivant :

« Je jure que j'observerai la constitution et que je m'acquitterai des devoirs du président de la République avec une conscience absolue. Respectueusement juré. »

ART. 76. — En cas de vacances du poste de président, le vice-président lui succédera jusqu'à l'expiration du mandat dudit président.

Lorsque le président ne peut, pour quelque motif, remplir ses fonctions, il est remplacé par le vice-président.

Quand le poste de vice-président devient vacant en même temps, les ministres exercent les fonctions du président. Dans ce cas, les membres du Parlement devront d'eux-mêmes, dans les trois mois, se réunir en collège électoral présidentiel. Ils procéderont à l'élection d'un président de la République pour le terme suivant.

ART. 77. — Le président de la République doit quitter ses fonctions au jour de la fin de son mandat. Si, à la date fixée, le nouveau président n'est pas encore élu, ou si, ayant été élu, il n'est pas entré en fonctions, et si le nouveau vice-président est également dans l'impossibilité de suppléer le président, les ministres exerceront les fonctions de président, par intérim.

ART. 78. — L'élection du vice-président de la République aura lieu conformément aux dispositions relatives à l'élection du président, et en même temps que celle-ci. Mais, en cas de vacance du poste de vice-président, une élection devra avoir lieu pour son remplacement.

ART. 79. — Le président de la République promulgue les lois et en surveille et assure l'exécution.

ART. 80. — Le président de la République peut promulguer des décrets soit pour assurer l'exécution des lois, soit en vue des lois lui conférant ce pouvoir.

ART. 81. — Le président de la République nomme et destitue les fonctionnaires civils et militaires; mais, en cas de dispo-

sitions particulières insérées dans la constitution elle-même ou d'autres lois, il se conforme à ces dispositions.

ART. 82. — Le président est généralissime des armées de terre et de mer de la République et en a le commandement.

L'organisation de l'armée et de la marine est réglée par la loi.

ART. 83. — Le président est le représentant de la République à l'égard des pays étrangers.

ART. 84. — Le président de la République peut, avec l'assentiment préalable du Parlement, déclarer la guerre. Mais en cas de défense contre l'attaque d'un pays étranger, il peut après la déclaration de la guerre, demander l'approbation rétrospective du Parlement.

ART. 85. — Le président de la République conclut les traités, mais les traités de paix et ceux qui affectent la législation ne deviennent valides qu'après l'assentiment du Parlement.

ART. 86. — Le président de la République peut, conformément à la loi, proclamer l'état de siège. Mais, lorsque le Parlement reconnaît que l'état de siège n'est pas nécessaire, il doit faire aussitôt une déclaration prononçant sa levée.

ART. 87. — Le président de la République peut, avec l'assentiment de la Cour suprême de justice, promulguer des suppressions ou diminutions de peines ou des restitutions de droit. Mais en ce qui concerne le verdict rendu en matière de mise en accusation, il na pourra, si ce n'est avec l'assentiment du Sénat, promulguer aucune restitution de droits.

ART. 88. — Le président de la République peut suspendre les délibérations de la Chambre des députés ou du Sénat. Mais ces suspensions ne peuvent avoir lieu que deux fois pendant chaque session et la durée n'en peut, chaque fois, dépasser dix jours.

ART. 89. — Lorsque les ministres auront été l'objet d'un vote de méfiance, le président, s'il ne les relève pas de leurs fonctions, dissoudra la Chambre des députés. Mais pour la dissolution de la Chambre des députés, l'assentiment du Sénat sera nécessaire.

Pendant la durée des fonctions des mêmes ministres ou pendant la durée de la même session, il ne pourra y avoir une seconde dissolution.

Lorsque le président de la République dissout la Chambre des députés, il doit ordonner aussitôt de procéder à des élections

et la convocation de la Chambre aura lieu à une date qui ne pourra pas dépasser le délai de cinq mois.

ART. 90. — Le président de la République ne sera, sauf le cas de haute trahison, l'objet d'aucune arrestation ou poursuite en matière criminelle, avant qu'il ait quitté ses fonctions.

ART. 91. — Les traitements annuels du président et du vice-président de la République sont fixés par la loi.

CHAPITRE VIII

LE CABINET

ART. 92. — Le cabinet se compose des ministres.

ART. 93. — Le président du Conseil et les ministres des différents ministères portent le titre de membre du cabinet.

ART. 94. — La nomination du président du Conseil doit être faite avec l'assentiment de la Chambre des députés.

Au cas où la présidence du Conseil deviendrait vacante après la clôture d'une session du Parlement, le président de la République pourra nommer un président du Conseil par intérim. Mais le président du Conseil appelé à la succession doit, dans les sept jours qui suivent la réouverture du Parlement, être présenté à l'assentiment de la Chambre des députés.

ART. 95. — Les ministres assistent le président de la République et sont responsables devant les Chambres des députés.

Les décrets et autres documents officiels concernant les affaires de l'Etat, émanant du président, ne sont valables que s'ils ont reçu le contreseing d'un ministre, mais à l'exception de la nomination ou de la destitution du président du Conseil.

ART. 96. — Les ministres peuvent assister aux séances des deux Chambres et y prendre la parole. Mais, pour l'explication des projets du gouvernement, ils peuvent y envoyer des délégués pour les représenter.

CHAPITRE IX

LES COURS DE JUSTICE

ART. 97. — Le pouvoir judiciaire de la République chinoise est exercé par les cours de justice.

ART. 98. — L'organisation des cours de justice et les quali-

fications requises des fonctionnaires judiciaires sont fixées par la loi.

La nomination du président de la Cour de justice suprême doit être faite avec l'assentiment du Sénat.

ART. 99. — Les cours de justice connaîtront, selon les lois, tous les procès en matière civile, pénale, administrative ou autres, mais à l'exception des dispositions particulières de la Constitution ou de la loi.

ART. 100. — Les audiences et jugements dans les cours de justice auront lieu publiquement. Mais ceux qui sont reconnus nuisibles à la sécurité publique ou aux bonnes mœurs peuvent avoir lieu à huis clos.

ART. 101. — Les fonctionnaires judiciaires sont indépendants dans leurs audiences et jugements; personne ne peut y intervenir.

ART. 102. — Les fonctionnaires judiciaires, pendant la durée de leur mandat ne peuvent être l'objet d'une diminution de traitement, ni être suspendus de leurs fonctions, ni être déplacés que selon les lois.

Pendant la durée de leur mandat les fonctionnaires judiciaires ne peuvent, à moins d'avoir subi une condamnation pénale ou d'avoir été l'objet d'une punition, amende ou autre mesure disciplinaire, être privés de leurs fonctions, mais à l'exception des cas de changements dans l'organisation des cours de justice ou dans les qualifications requises des fonctionnaires judiciaires.

Les punitions, amendes et autres mesures disciplinaires applicables aux fonctionnaires judiciaires sont réglées par la loi.

CHAPITRE X

LA LOI

ART. 103. — Les membres des deux Chambres et le gouvernement peuvent respectivement présenter des projets de loi. Mais ceux de ces projets qui ont été rejetés par une Chambre ne peuvent être présentés de nouveau pendant la même session.

ART. 104. — Tout projet de loi adopté par le Parlement doit être promulgué par le président de la République dans les quinze jours après qu'il lui a été envoyé.

ART. 105. — Quand un projet de loi a été adopté par le Parlement, si le président a un avis différent, il peut, pendant le délai de promulgation, déclarer ses raisons et demander au Parlement une seconde délibération. Si les deux Chambres maintiennent leur décision première, la loi doit être promulguée immédiatement.

Tous les projets de loi, pour lesquels une seconde délibération n'a pas été demandée, deviennent loi dès que le délai de promulgation est expiré, mais à l'exception de ceux pour lesquels le délai de promulgation prend fin pendant la clôture de la session du Parlement ou après une dissolution de la Chambre des députés.

ART. 106. — Les lois ne peuvent être modifiées ou abolies que selon les lois.

ART. 107. — Quand une résolution adoptée par le Parlement est soumise à une seconde délibération, les dispositions concernant les projets de loi sont applicables.

ART. 108. — Toute loi qui est en opposition avec la Constitution est invalable.

CHAPITRE XI

LES FINANCES

ART. 109. — L'introduction de nouveaux impôts et les changements apportés aux taux de taxation sont fixés par la loi.

ART. 110. — Pour contracter des emprunts nationaux ou pour conclure des conventions alourdissant les charges du Trésor national, il faut une décision du Parlement.

ART. 111. — Pour toute question financière intéressant les charges des citoyens, la Chambre des députés a droit à priorité de délibération.

ART. 112. — Les dépenses et recettes annuelles de l'Etat sont chaque année, groupées par le Gouvernement en un projet de budget qui est, dans les quinze jours suivant l'ouverture de la session du Parlement, présenté d'abord à la Chambre des députés.

Quand le Sénat amende ou rejette un projet de budget adopté par la Chambre des députés, il doit demander l'assentiment,

de la Chambre des députés. S'il n'obtient pas cet assentiment, ledit projet devient aussitôt le budget définitif.

ART. 113. — Le gouvernement, pour des affaires spéciales, peut fixer d'avance dans le budget un nombre d'années limité pour lequel sont créés des crédits renouvelables.

ART. 114. — Le gouvernement, à raison d'insuffisance du budget ou de lacunes dans le budget, peut insérer dans le projet de budget des crédits provisionnels.

Pour l'emploi des crédits provisionnels, on devra, pendant la session suivante, demander à la Chambre des députés une ratification rétrospective.

ART. 115. — Les dépenses énumérées dans les aînées ci-dessous ne peuvent, sans l'assentiment du gouvernement, être supprimées ni réduites par le Parlement, savoir :

1^o Dépenses constituant, d'après les lois, des obligations de l'Etat;

2^o Dépenses nécessaires pour l'exécution des traités;

3^o Dépenses rendues nécessaires par des dispositions des lois;

4^o Dépenses renouvelables.

ART. 116. — Le Parlement ne peut pas augmenter les dépenses annuelles prévues dans le projet de budget.

ART. 117. — Quand, au commencement de l'année fiscale, le budget n'est pas établi, le Gouvernement applique à chaque mois un douzième des dépenses visées dans le budget de l'année précédente.

ART. 118. — En cas de défense contre une guerre étrangère, ou pour supprimer des troubles intérieurs, ou pour porter secours contre une catastrophe extraordinaire, le gouvernement peut, si le temps et les circonstances sont urgents et qu'il soit impossible de convoquer le Parlement, prendre les dispositions urgentes en ce qui concerne les ressources financières. Mais il doit, dans les sept jours après l'ouverture de la prochaine session du Parlement demander la ratification rétrospective de la Chambre des députés.

ART. 119. — Les ordres de paiement des dépenses annuelles de l'Etat doivent être préalablement approuvés par la Cour des comptes.

ART. 120. — Les projets de comptes définitifs de dépenses et de recettes annuelles de l'Etat seront examinés et réglés chaque

année, par la Cour des comptes. Le gouvernement en fera rapport au Parlement

Si la Chambre des députés rejette des projets de comptes définitifs ou une demande de ratification rétrospective, les ministres devront en porter la responsabilité.

ART. 121. — L'organisation de la Cour des comptes et les qualifications requises de ses membres seront réglées par la loi.

Les membres de la Cour des comptes ne peuvent pendant la durée de leur mandat, être l'objet d'une diminution de traitement, ni être suspendus de leurs fonctions, ni être déplacés que selon les lois.

Les punitions, amendes et autres mesures disciplinaires applicables aux membres de la Cour des comptes sont déterminées par la loi.

ART. 122. — Le président de la Cour des comptes est élu par le Sénat.

Le président de la Cour des comptes peut, pour ce qui concerne l'exposé des comptes définitifs, assister aux séances des deux Chambres et y prendre la parole.

ART. 123. — Les projets de budget et les projets de ratification rétrospective adoptés après délibération par le Parlement doivent être promulgués par le président de la République, après qu'ils lui ont été envoyés.

CHAPITRE XII

LE STATUT LOCAL

ART. 124. — Les localités (subdivisions administratives), se divisent en deux degrés : les provinces et les districts.

ART. 125. — Chaque province, conformément à la disposition de l'article 22 du chapitre V de la présente Constitution, pourra elle-même établir ses lois d'autonomie provinciale. Mais celles-ci ne pourront pas être en opposition avec la présente Constitution ni avec les lois de l'Etat.

ART. 126. — Les lois d'autonomie provinciale seront établies et fixées par un Comité des lois d'autonomie provinciale composé de délégués élus par l'Assemblée provinciale, les assemblées de districts et les différents corps professionnels, légalement reconnus, de la province.

Les délégués visés dans le paragraphe précédent — en dehors de ceux qui sont élus à raison de un par chacune des assemblées de district — sont élus par l'Assemblée provinciale, mais sans dépasser la moitié du nombre total des délégués élus par les assemblées de district. Il en est de même des élus des divers corps professionnels reconnus par la loi.

Mais les délégués élus par l'Assemblée provinciale et les assemblées de district ne sont pas nécessairement pris parmi les membres desdites assemblées. Leur mode d'élection est réglé par la loi provinciale.

ART. 127. — Les dispositions qui suivent sont applicables à toutes les provinces.

1^o Chaque province aura une Assemblée provinciale qui sera unicamérale et composée de représentants élus directement par la population;

2^o Chaque province aura un Conseil provincial administratif chargé de l'administration de l'autonomie provinciale. Il se compose de cinq à neuf membres élus directement par la population de la province. La durée de leur mandat est de quatre ans. Avant qu'il soit possible de procéder à leur élection directe, on pourra, conformément aux dispositions de l'article précédent, former un Collège électoral pour leur élection. Mais les militaires au service actif ne peuvent être élus que lorsqu'ils auront quitté leurs fonctions depuis un an;

3^o Le Conseil provincial administratif aura un président élu par les membres dudit Conseil et parmi eux.

4^o Les citoyens de la République chinoise, ayant résidé plus d'un an dans la province, sont égaux devant la loi de ladite province et ont la pleine jouissance des droits et des intérêts du citoyen.

ART. 126. — Les dispositions qui suivent sont applicables à tous les districts :

1^o Chaque district aura une Assemblée de district qui a le droit de légiférer dans les matières concernant l'autonomie dudit district;

2^o Chaque district aura un président du district, élu directement par la population du district. Il exerce l'administration de l'autonomie du district, avec l'assistance du Conseil de district. Mais, tant que la juridiction des tribunaux de district n'aura pas été rendue indépendante et que l'autonomie du degré

inférieur n'aura pas été complétée, ces dispositions seront inapplicables;

3° Chaque district a un droit de retenue sur la totalité des impôts provinciaux à sa charge, mais celui-ci ne peut dépasser les quatre dixièmes de la somme totale;

4° Chaque district a ses biens et propriétés, et ses ressources financières pour l'exercice de l'autonomie du district; le gouvernement provincial ne peut pas en disposer;

5° Chaque district, en cas de calamités ou d'autres événements ou d'insuffisance de ressources financières pour l'exercice de l'autonomie du district, peut demander le secours du Conseil provincial administratif. Il peut, après décision de l'Assemblée provinciale, être aidé par le Trésor provincial;

6° Chaque district a l'obligation de faire exécuter les lois et règlements de l'Etat et les lois et règlements de la province.

ART. 129. — La classification des impôts provinciaux et des impôts de districts sera réglée par l'Assemblée provinciale.

ART. 130. — Une province ne peut pas édicter ni mettre en vigueur de lois particulières à un ou plusieurs districts, sauf quand il s'agit de lois concernant les intérêts communs de toute la province.

ART. 131. — Chaque district a plein pouvoir exécutif dans les matières concernant l'autonomie du district. Sauf en ce qui concerne les mesures disciplinaires prévues par des lois provinciales, la province ne peut intervenir.

ART. 132. — Les affaires administratives nationales dans la province ou dans le district, réserve faite de celles qui sont du ressort des fonctionnaires nommés par le gouvernement central, pourront être délégués aux organes autonomes de la province ou du district.

ART. 133. — Lorsque les organes administratifs de l'autonomie provinciale ou de district commettent, dans l'exercice des pouvoirs exécutifs délégués par le gouvernement central, des infractions aux lois et décrets, le gouvernement central peut leur appliquer des punitions et des amendes conformément aux dispositions des lois.

ART. 134. — Les dispositions du présent chapitre sont applicables dans les régions où il n'existe que des districts et non des provinces.

ART. 135. — La Mongolie, intérieure et extérieure, le Thibet

et le Turkestan chinois pourront, par suite d'un désir commun de la population de ces régions, être divisés en province et districts. Toutes les dispositions du présent chapitre leur seront alors applicables. Mais, jusqu'à ce qu'il y soit établi des provinces et des districts, leur statut administratif sera réglé par la loi.

CHAPITRE XIII

LA RÉVISION, L'INTERPRÉTATION ET LA VALIDITÉ DE LA CONSTITUTION

ART. 136. — Le Parlement peut prendre l'initiative d'une révision de la Constitution.

L'initiative visée dans le paragraphe précédent ne peut être adoptée sans l'assentiment des deux tiers au moins des membres présents dans chacune des deux Chambres.

Les membres des deux Chambres ne peuvent, sans les signatures collectives du quart au moins du nombre total des membres de chaque Chambre, présenter une proposition de révision de la Constitution.

ART. 137. — La révision de la Constitution est effectuée par l'Assemblée constituante.

ART. 138. — La forme de l'Etat ne peut pas être l'objet de discussion en vue de révision.

ART. 139. — La Constitution, en cas de doute sur son sens, sera interprétée par l'Assemblée constituante.

ART. 140. — L'Assemblée constituante sera composée des membres du Parlement.

L'Assemblée visée dans le paragraphe précédent ne peut commencer à délibérer sans la présence des deux tiers au moins de ses membres; elle ne peut prendre de décision sans l'assentiment des trois quarts au moins des membres présents. Mais, en ce qui concerne l'interprétation d'un sens douteux de texte constitutionnel existant, elle peut décider, avec l'assentiment des deux tiers au moins des membres présents.

ART. 141. — A l'exception des révisions faites conformément aux dispositions de ce chapitre, la présente constitution conservera sa pleine et entière validité, quelque événement qui puisse se produire.

BIBLIOGRAPHIE

- ANSON. — Loi et pratique constitutionnelle de l'Angleterre. traduction française, 1903-1905.
- ANHLEY. — Le pouvoir central et les pouvoirs locaux, traduction française. Paris, 1921.
- BARTHÉLEMY. — Le gouvernement de la France, 1924.
- Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes, 1907.
- BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de droit administratif, 1920.
- BECK. — La Constitution des Etats-Unis, traduction française, 1923.
- BENOIST. — De l'organisation du suffrage universel, 1896.
- La crise de l'Etat moderne, 1895.
- BONJOUR. — La démocratie suisse. Lausanne, 1919.
- BOUTMY. — Etude de droit constitutionnel, 1924.
- BRUNET. — La Constitution allemande du 11 août 1919, 1921.
- BRYCE. — La République américaine, traduction française, 1911-1913.
- Les Républiques sud-américaines, traduction française, 1914.
- Les démocraties modernes, traduction française, 1924.
- BURGESS. — Political science and constitutional law. Boston, 1893.
- CARRÉ DE MALBERG. — Contribution à la théorie générale de l'Etat, 1920-1922.
- CARRIÈRE. — La représentation des intérêts et l'importance des intérêts professionnels dans l'évolution et le gouvernement du peuple, 1917.
- DARESTE. — Les constitutions modernes, 1910.
- DICEY. — Introduction à l'étude du droit constitutionnel, 1902.
- DUGUIT. — Traité de droit constitutionnel, 1921-1925.
- ESMEIN. — Traité de droit constitutionnel français et comparé, 1921.

182 LES INSTITUTIONS POLITIQUES DE LA CHINE

- GIRAUD. — La crise de la démocratie et les réformes nécessaires du pouvoir législatif, 1923.
- GOUÉRY. — Le président de la seconde République. Thèse, 1906.
- HAMILTON. — Le fédéraliste, traduction française, 1902.
- JELLINCK. — L'Etat moderne et son droit, traduction française, 1911-1913.
- JÈZE. — Cours de science des finances et de législation financière française, 1922.
- LAMBERT. — Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis, 1924.
- LE FUR. — Etat fédéral et confédération d'Etats. Thèse, 1893.
- LOWELL. — Le gouvernement de l'Angleterre, traduction française, 1910.
- L'opinion publique et le gouvernement populaire, traduction française, 1924.
- MAUGARD. — Des conditions censitaires et intellectuelles de l'électorat politique dans le droit constitutionnel contemporain. Thèse, 1909.
- REDSLOB. — Le régime parlementaire, 1924.
- RODE. — La Révolution chinoise, 1914.
- SOUMÉ TCHENG. — Le mouvement constitutionnel en Chine Thèse, 1925.
- TSIEN TAI. — Le pouvoir législatif en Chine. Thèse, 1914.
- VILLENEAU. — Des divers modes d'élection des présidents de République. Thèse, 1902.
- VILLEY. — Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe.
- WALTER RICE SHARP. — Le problème de la seconde Chambre et la démocratie moderne. Thèse, 1922.
- WANG. — De la répartition des compétences dans les constitutions fédérales. Thèse, 1920.
- WILLOUGHBY. — The constitutional law of the united-states. New-York, 1902.
- WILSON. — Etat, traduction française, 1902.
- Le gouvernement congressionnel, traduction française, 1900.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS	5
INTRODUCTION. — La Révolution de 1911 et l'établissement de la République	11
CHAPITRE PREMIER. — Le président de la République...	17
<i>Section I.</i> — L'élection du président.....	17
<i>Section II.</i> — Les attributions du président.....	29
<i>Section III.</i> — La responsabilité du président.....	39
CHAPITRE II. — Le ministère.....	46
<i>Section I.</i> — Les diverses formes de gouvernement et les expériences faites en Chine.....	46
<i>Section II.</i> — Pourquoi le régime parlementaire fonctionne mal en Chine?.....	58
CHAPITRE III. — Le Parlement.....	64
<i>Section I.</i> — Le système bicaméral.....	64
<i>Section II.</i> — L'organisation du Sénat.....	73
<i>Section III.</i> — L'organisation de la Chambre des députés	79
<i>Section IV.</i> — Les attributions du Parlement.....	87
CHAPITRE IV. — Le gouvernement local.....	113
<i>Section I.</i> — Aperçu général sous l'ancien régime....	113
<i>Section II.</i> — Les institutions locales depuis la Révolution de 1911.....	117
<i>Section III.</i> — Le mouvement fédéraliste et la Constitution de 1923.....	127
CONCLUSION	138
ANNEXES. — Les constitutions de 1912, de 1914 et de 1923.	143

ERRATA

- Page 6, ligne 18, *au lieu de* : fit, *lire* : fut
Page 14, ligne 2, *au lieu de* : Sucan-Tong, *lire* : Sinon-Tong
Page 16, ligne 21, *au lieu de* : 11 mars, *lire* : 15 mars
Page 25, ligne 3, *au lieu de* : 11 mars, *lire* : 15 mars
Page 36, ligne 18, *au lieu de* : opuvant, *lire* : pouvant
Page 41, ligne 6, *au lieu de* : 11 mars, *lire* : 15 mars
Page 98, lignes 15, 22, 25, *au lieu de* : 15 février, *lire* : 15 mars
Page 100, ligne 22, *au lieu de* : 15 février, *lire* : 15 mars
Page 103, ligne 2, *au lieu de* : dresser, *lire* : adresser
Page 103, ligne 28, *au lieu de* : s'il a commis des infractions de droit commun, il peut être poursuivi devant la justice ordinaire, *lire* : s'il a en même temps commis des infractions de droit commun, il peut être déféré à la Cour suprême de justice ordinaire (articles 60, 63)
Page 140, ligne 9, *au lieu de* : accomodés, *lire* : accommodés

